This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

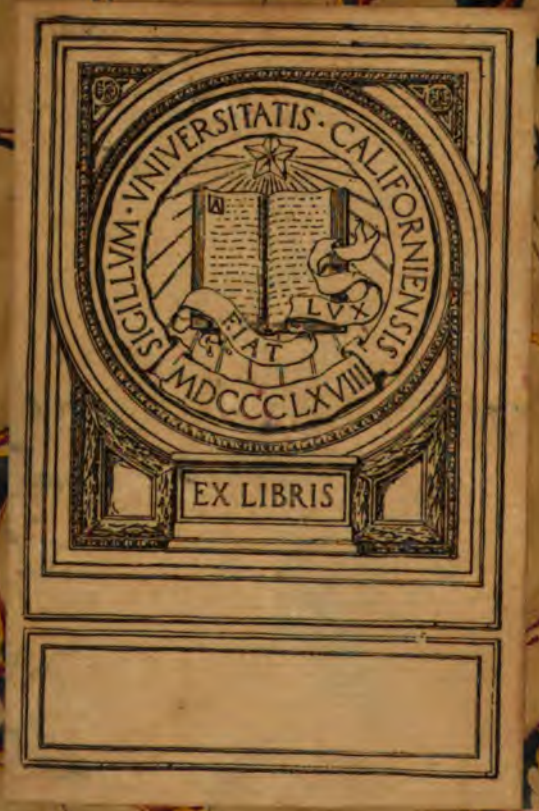
+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

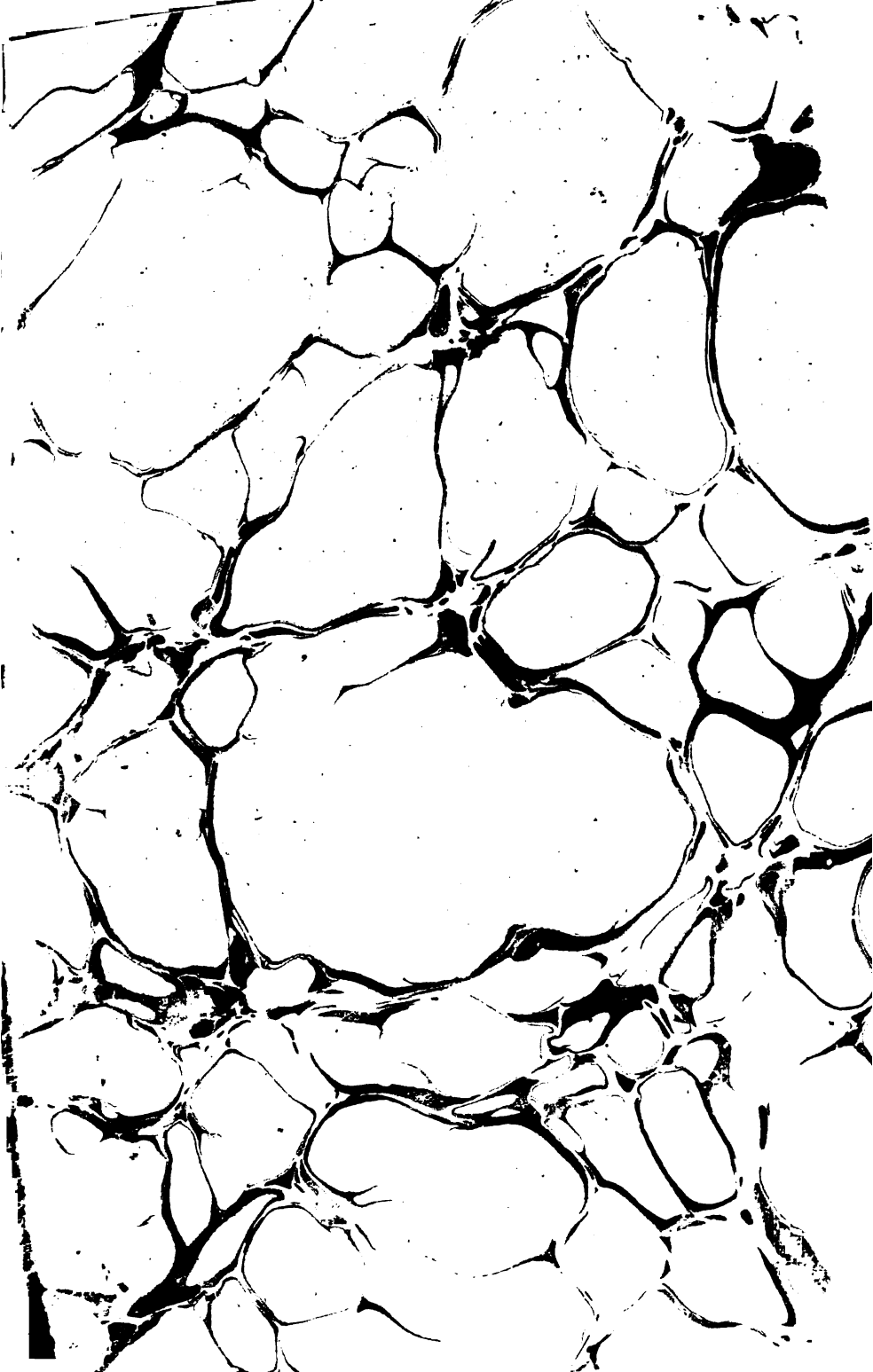
+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

$B 20 208


SIGILLVM · VNIVERSITATIS · CALIFORNIENSIS
FIAT LVX
MDCCCLXVIII
EX LIBRIS



DÉMOCRATIE

ET

POLITIQUE ÉTRANGÈRE

DU MÊME AUTEUR

Problèmes de politique et finances de guerre (en collaboration). Félix Alcan, in-16, 1915. . . . . 3 fr. 50

La Réparation des dommages de guerre (en collaboration). Félix Alcan, in-16, 1917. . . . . 3 fr. 50

Le Militarisme allemand. Félix Alcan, in-16, 1917, 0 fr. 75. Cette brochure fait partie d'une série publiée par la Société de géographie : *les Appétits allemands*, 2 vol. Félix Alcan, in-16, 1917, le vol. . . . . 3 fr. 50

Les Institutions politiques de l'Allemagne contemporaine. Félix Alcan, in-16, 1915. . . . . 3 fr. 50

Le Droit public en temps de guerre : I. L'état de siège ; II. La liberté d'opinion et la censure ; III. Le gouvernement et la loi ; IV. Les conseils de guerre ; V. Les tribunaux militaires. Giard et Brière, 1915-1916. Chaque brochure in-8 . . . . . 1 fr. 50

L'Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X, 1 vol. in-8, Giard et Brière, 1903. . . . . 6 fr. »

Le Rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes, 1 vol. in-8, Giard et Brière, 1907 . . . . . 15 fr. »

L'Organisation du suffrage et l'expérience belge, 1 vol. in-8, Giard et Brière, 1912 (Ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques, prix Bordin, législation, 1912). . . . . 16 fr. »

François de Vittoria, contribution à l'étude des origines du droit international chez les canonistes, extrait des *Fondateurs du droit international* (en collaboration), in-8, Giard et Brière, 1904. . . . . 12 fr. 50

POUR PARAITRE PROCHAINEMENT

Le Problème de la compétence dans la démocratie.

La Femme dans la société politique (Mémoire couronné par l'Académie des sciences morales et politiques, prix du Budget, morale, 1912).

La Responsabilité de l'État et des fonctionnaires (Mémoire couronné par l'Académie des sciences morales et politiques, prix Odilon Barrot, législation, 1913).

La Centralisation administrative (Mémoire couronné par l'Académie des sciences morales et politiques, prix du Budget, histoire, 1909).

Traité d'assistance et d'hygiène sociales.

I. L'Assistance (Mémoire couronné par l'Académie des sciences morales et politiques, prix du Budget, morale, 1910).

II. L'Hygiène (Mémoire couronné par l'Académie des sciences morales et politiques, prix Léon Faucher, économie politique, 1911).

Librairie F. ALCAN, 108, Boul. St-Germain, PARIS
Majoration temporaire
10 °/o du prix marqué
(Décision du Syndicat des Éditeurs du 27 Juin 1917)

IE

ET

POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Cours professé à l'École des Hautes-Études Sociales en 1915-1916

PAR

JOSEPH-BARTHÉLEMY
Professeur agrégé à la Faculté de Droit de Paris,
Professeur à l'École libre des Sciences politiques.

LA DÉMOCRATIE ET LA DIPLOMATIE
LA DÉMOCRATIE ET LA GUERRE
LA DÉMOCRATIE DES NATIONS

PARIS
LIBRAIRIE FÉLIX ALCAN
108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1917

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation
réservés pour tous pays.

JX1662

DÉMOCRATIE & POLITIQUE ÉTRANGÈRE

INTRODUCTION

La guerre est, pour les nations et les systèmes politiques, l'épreuve la plus décisive, comme est le feu pour les métaux. La démocratie s'est-elle donc montrée à la hauteur des grandioses circonstances que traverse le monde? A-t-elle démontré qu'elle est digne de gérer les intérêts d'une grande nation? A-t-elle prouvé son aptitude tant à la préparation de la guerre par la diplomatie qu'à la direction de la guerre elle-même, une fois que l'Allemagne a eu déchaîné le conflit? On rend un unanime hommage au mérite et à la noblesse des efforts personnels des Français et de leurs dirigeants : mais n'y a-t-il pas eu, par la faute des institutions, de graves mécomptes et de regrettables déperditions? Le problème est un des plus angoissants parmi ceux qui se posent impérieusement à l'attention des publicistes et des hommes d'État. Si d'ailleurs les événements tragiques, consécutifs de l'agression allemande, l'ont jeté brutalement au premier plan d'une actualité brûlante, on ne peut pas dire qu'ils l'aient posé. Depuis longtemps, mais principalement dans les quelques années qui ont précédé la guerre, il avait été agité, des points de vue les plus divers, dans la littérature politique.

383571

Ce sont d'abord les monarchistes qui ont proclamé de haut l'incapacité constitutionnelle de la démocratie pour la mission diplomatique et le rôle militaire; et ils ont prononcé leur conclusion : Faites un roi... (Maurras, *Kiel et Tanger*.) Les socialistes (d'avant la guerre, quelque peu différents de ceux d'aujourd'hui) sont arrivés à un dispositif différent, mais par des considérants analogues. La démocratie, disaient-ils d'accord avec les monarchistes, ne peut être diplomatique ni guerrière ; mais, comme nous ne pouvons, et surtout comme nous ne voulons pas faire un roi, il faut que la démocratie renonce à la diplomatie et à la guerre. La démocratie française doit rompre avec les grandes traditions nationales ; elle doit proclamer son détachement définitif des provinces arrachées en 1870; elle doit abandonner son empire colonial, abdiquer sa puissance du dehors, se confiner chez elle et s'y occuper de réformes sociales. (Sembat, *Faites un roi...*)

La guerre est venue, et elle a jeté dans la controverse des éléments nouveaux que certains ont considérés comme décisifs. On s'est hâté de proclamer la faillite de la démocratie; on a prononcé le jugement ; il n'y aurait plus qu'à le faire signifier. Ce qui doit retenir toute notre attention, c'est que cette prétendue banqueroute de la démocratie dans la politique extérieure est non seulement proclamée par ses adversaires, mais avouée par quelques-uns de ses partisans. (*Journal de Genève*, 11 janvier 1916.)

Toutes choses égales d'ailleurs, la supériorité devrait rester dans la diplomatie et dans la guerre au despotisme sur la démocratie. Les monarchistes le proclament, quelques républicains le reconnaissent. En Angleterre (le Royaume-Uni est une *démocratie* ayant à sa tête un roi, car, sans aller comme Stendhal jusqu'à qualifier de démocratie toute monarchie avec charte et Chambres, nous considérerons comme tel tout régime à représentation nationale prépondérante), en Angleterre, d'innombrables études, dans des livres, des journaux ou des revues, sont consacrées à ce problème soulevé par les événements : « est-ce que le balai de

fer de la guerre, *the iron broom of the war*, ne doit pas repousser la démocratie dans les limbes des choses périmées ? » A cette anxiété des pays démocratiques, s'oppose l'expression de la confiance des nations asservies dans l'excellence de leurs institutions au point de vue de leur grandeur extérieure.

Que ces constatations soient faites avec joie ou avec regret, elles sont également impressionnantes. Il importe de se demander si elles reposent sur un fondement solide. De quelle valeur resteraient en effet nos préférences rationnelles et sentimentales pour la démocratie, notre foi qu'elle est le seul régime digne d'un peuple conscient et majeur, notre croyance qu'elle seule peut donner à la liberté et à la probité politique des garanties suffisantes, si nous étions obligés de constater qu'elle compromet la situation internationale de la France ? Nous voulons la France dans le cadre démocratique ; mais, si le cadre nuit au tableau, ne faut-il pas le reléguer parmi les accessoires démodés et encombrants ?

Si la démocratie n'est pas allée presque à la faillite, ne mérite-t-elle pas au moins la liquidation judiciaire ? Est-ce que l'organisation donnée, par notre constitution de 1875, aux principes démocratiques était la mieux adaptée aux exigences de la grandeur et de la prospérité de la France ? Il y a là un problème technique dont on saisit aisément la portée.

Mais ce n'est là encore qu'un seul aspect de la question. En face de ceux en effet qui reprochent aux institutions françaises ou anglaises d'être démocratiques à l'excès, il y a ceux, aussi nombreux, qui leur font grief de ne pas l'être assez. Il s'est même constitué en Angleterre une puissante « Union pour le contrôle démocratique », qui s'est donné pour objet apparent d'obtenir la démocratisation de la direction des affaires extérieures. La tribune française a retenti, plusieurs fois, même depuis la guerre, de critiques virulentes contre le caractère autocratique et réactionnaire de nos institutions diplomatiques.

*
* *

La politique étrangère suppose deux éléments qu'il est aussi impossible de séparer dans la pratique que dans une étude théorique : la diplomatie, la guerre. Un peuple fait la diplomatie de sa force militaire, l'armée est l'encaisse sur laquelle s'appuient les opérations de la politique étrangère; la guerre, c'est la diplomatie qui se continue; jamais, d'ailleurs, la diplomatie n'est plus active que pendant la guerre, les deux doivent aller de pair. En 1870, « les stratégistes avaient compté sur les alliances pour organiser la victoire; les diplomates comptaient sur la victoire pour organiser les alliances ». Au cours de la guerre actuelle, on pourrait citer nombre de victoires ou de défaites sur le terrain diplomatique qui ont eu plus d'importance que des événements strictement militaires.

Dans une première partie, nous étudierons « la démocratie et la diplomatie ». Nous aurons d'abord à examiner l'aptitude de la démocratie à la diplomatie; ensuite, l'organisation de la démocratie en vue de la diplomatie, c'est-à-dire la distribution des compétences entre les grands rouages politiques : chef de l'État, ministre, Parlement, personnel diplomatique.

La seconde partie sera symétrique de la première : après avoir examiné l'aptitude de la démocratie à la guerre, nous aurons à rechercher quelle est son organisation en vue de la préparation et de la conduite de la guerre. Nous aurons alors à poser les termes du problème, difficile, des rapports des organes constitutionnels et du commandement militaire.

Mais nous avons encore à examiner une autre responsabilité de la démocratie : a-t-elle apporté, pouvons-nous espérer qu'elle apportera cette transfiguration de la politique internationale à laquelle aspirent tant de cœurs? Ce sera l'objet de notre troisième partie, qui ne sera pas la moins délicate; nous aurons à rechercher si l'esprit de la démocratie doit limiter son influence à la politique interne; s'il ne doit pas s'étendre à la politique

extérieure et régir les rapports des nations comme ceux des individus.

Je me trouve donc en présence d'un vaste ensemble de problèmes dont la complexité n'a d'égale que l'importance et la brûlante actualité. Mon travail sera une contribution à l'étude des conditions de cette « paix durable » qui est le vœu le plus cher du monde entier; il faut penser à organiser la guerre pendant la paix, et la paix pendant la guerre.

Ce programme est bien ambitieux, sans doute. Ma pensée ne l'est pas. Loin de moi la prétention d'apporter des solutions définitives sur un sujet qui sera bien longtemps encore livré *disputationibus hominum*. Il n'est pas besoin, pour faire œuvre utile, d'exprimer des idées nouvelles ou d'apprendre des faits inédits. Je me propose avant tout de présenter un inventaire et une analyse précise des éléments des problèmes, afin d'apporter dans leur formule une plus grande netteté.

C'est une des règles inéluctables des études du genre de celle que j'entreprends, que les matières n'y sont pas épuisées... Elles sont abordées seulement dans leurs lignes générales, souvent simplement effleurées. Quelques faits seulement sont invoqués, à titre d'illustrations. On ne cherche pas la solution précise de problèmes concrets; on s'efforce seulement de définir l'esprit dans lequel ils doivent être examinés. Si l'homme de cabinet est entraîné par son développement à donner son avis sur une question positive, il sous-entend nécessairement la réserve des réalités que seul l'homme d'action peut embrasser dans toute leur complexité.

L'union sacrée est le premier devoir de tous les Français à qui n'est pas donné le grand honneur de combattre. L'heure n'est pas aux polémiques. Aussi bien n'y a-t-il aucun esprit de polémique dans l'étude qu'on va lire. On n'y trouvera pas un mot qui puisse choquer une susceptibilité ou froisser une conscience. C'est une œuvre de droit constitutionnel et de science politique ; si je n'avais pas craint d'abuser du langage technique,

j'aurais pu l'intituler : *le Pouvoir fédératif dans la démocratie*[1]. Autant qu'il dépendra de ma volonté, cette étude ne se départira jamais de la sérénité de la doctrine. Certes, il est difficile d'apporter dans les sciences morales ce désintéressement, cette indifférence sentimentale que le géomètre apporte à l'étude des plans, des volumes ou des lignes. Mais je voudrais donner la preuve qu'au bout d'un certain nombre d'années, on peut acquérir au moins cette objectivité qui est la marque d'une œuvre véritablement scientifique.

La première qualité exigée d'une œuvre de ce genre, c'est la sincérité. C'est là un mérite facile à notre époque et dans notre pays, puisque la République met son honneur à laisser aux membres de l'enseignement supérieur une entière liberté doctrinale. Le corps des professeurs des Facultés de droit, auquel j'ai l'orgueil d'appartenir, n'est pas, comme dans les Universités allemandes, un corps de légistes, chargés d'ériger en vérités absolues toutes les prétentions du gouvernement établi. C'est un corps de travailleurs et de savants, à qui on ne demande que la sincérité.

Il faut donc que je confesse tout d'abord une adhésion sentimentale, que je crois fortifiée par l'étude et le raisonnement, aux principes de la démocratie et de la liberté politique. Mais la démocratie mérite autre chose que des flatteries et des adulations de courtisans d'ancien régime ; elle a souffert davantage de ses amis que de ses ennemis ; elle a droit à la vérité ; la meilleure manière de la servir, c'est de lui rappeler, sans crainte, ses devoirs ; en lui signalant ses imperfections, on proclame par là même sa foi en sa perfectibilité ; une critique sans voile est l'affirmation de la possibilité de ses progrès.

Il y a des principes qui sont la raison d'être de la démocratie ; il ne faut pas craindre de les lui rappeler. Mais il faut éviter le dogmatisme. Dans la démocratie idéale, il ne doit pas y avoir de sectaire ; et les doctri-

1. « Le pouvoir fédératif, dit Locke (*Essay*, § 145), a pour objet de garantir la sécurité et l'intérêt du public à l'extérieur à l'égard de tous ceux qui peuvent lui porter profit ou préjudice. »

naires sont des sectaires qui habillent leurs passions du vêtement scientifique. Ce n'est qu'en géométrie pure, dans celle qui méconnaît les contingences des choses et des hommes, que la ligne droite est le plus court chemin d'un point à un autre. Il y a des sectaires de la démocratie qui, pour le triomphe d'une logique purement verbale, n'hésiteraient pas à compromettre les intérêts et l'existence même de la France, tout au moins de cette sublime personne morale qu'est la France, qui a besoin, pour le monde même, pour la grande mission que son histoire et ses traditions lui ont assignée, d'être puissante et respectée. Pour sauvegarder un prétendu idéal, ils jettent sur cette flamme pure qu'est la France les seaux d'eaux de leurs raisonnements. Pour nous, ne disons pas : « Périssent les principes pourvu que la France vive », mais bien : « Vive la France d'abord, et, grâce à elle, les principes continueront à rayonner sur le monde. »

PREMIÈRE PARTIE

DÉMOCRATIE ET DIPLOMATIE

CHAPITRE PREMIER

L'APTITUDE DE LA DÉMOCRATIE A LA DIPLOMATIE

PRÉTENDUE BANQUEROUTE DIPLOMATIQUE DE LA DÉMOCRATIE

SOMMAIRE

L'affirmation de l'infirmité internationale de la démocratie par Bismarck, Maurras, Bainville, Broglie, Tocqueville, Sembat, Hauriou...

SECTION I

La thèse de l'infirmité internationale de la démocratie.

§ 1. — Les vertus de la monarchie : unité, continuité, permanence, secret.

§ 2. — Les moyens de la monarchie : *a*) Alliances de famille ; *b*) L'influence extérieure de la personne du roi : Victoria, Édouard VII ; *c*) Le personnel diplomatique serait supérieur dans les monarchies; *d*) L'histoire.

SECTION II

Examen de la thèse de l'incapacité diplomatique de la démocratie.

§ 1. — La continuité, prétendu privilège de la monarchie.

§ 2. — Examen des moyens de la monarchie : *a*) Pactes de famille, alliances dynastiques. — Peu de poids des liens de famille dans les conflits des nations ; *b*) Les revers de l'action personnelle du monarque.

§ 3. — La prétendue infériorité du personnel diplomatique dans les démocraties. — Le recrutement du personnel diplomatique dans la bourgeoisie aisée : préventions démocratiques. — Le recrutement du personnel diplomatique des monarchies dans

l'aristocratie du royaume : ses résultats. — Le personnel de carrière. — Les outsiders. — Les grands diplomates qui ont bien servi la France.

§ 4. — L'aptitude diplomatique de la démocratie prouvée par l'histoire de la troisième République. — Double devoir des démocraties qui sont en même temps de grandes puissances. — Les *erreurs* de la diplomatie française : erreurs turque, bulgare, grecque. — La démocratie fait-elle la faiblesse des coalitions ? — Esquisse d'application à la diplomatie monarchique des procédés des contempteurs de la démocratie. — L'œuvre diplomatique d'un demi-siècle : le point de départ et le point d'arrivée : 1870-1914. — Période de recueillement et de reconstruction intérieure. — *Œuvre de sécurité nationale :* la reconstitution de l'Europe. — Volonté de règne de l'Allemagne. — Volonté de liberté de la France. — Le faisceau des alliances et des amitiés opposé à l'agression allemande. — Caractère essentiellement démocratique de la diplomatie de la République. — *Œuvre de grandeur nationale :* l'empire colonial. — *Œuvre civilisatrice, idéaliste et généreuse.* — Caractère démocratique de l'activité diplomatique. — La diplomatie et le commerce. — Conclusion.

On connaît la vieille idée de Bismarck sur l'incapacité gouvernementale de la République. Le chancelier pensait que ce régime ne pourrait pas durer en France, et que, dans tous les cas, il ne durerait que le temps nécessaire pour achever l'œuvre d'écrasement commencée par les armées allemandes. C'est un préjugé, un préjugé « né d'une vérité mutilée et qui s'est épanouie en une erreur totale ». Les faits ont apporté une écrasante réplique à ces affirmations. Mais, ripostent les royalistes, si la République a duré, ce n'est pas, selon le mot charmant de M. Charles Maurras, une « durée vraie ». Ce n'est pas une durée utile, une durée qui permette une politique continue, surtout à l'extérieur : c'est la thèse que le distingué polémiste a soutenue dans ses articles à *l'Action française*, et surtout dans des livres intéressants, mais très incomplets et chimériques : *Kiel et Tanger* (Paris, 1909), *Enquête sur la monarchie*. Un autre écrivain royaliste, un peu moins doctrinaire et plus historien que son collaborateur de *l'Action française*, spécialiste de politique extérieure, auteur de livres dont on ne peut s'empêcher d'admirer la facture, même lorsqu'on en rejette les conclusions, M. Jacques Bainville, a prononcé contre la démocratie

la même condamnation. C'est la démocratie française qui a amené en Europe « le triomphe du germanisme »; c'est la démocratie qui « aura valu cette défaite à notre pays, ce recul à la civilisation et à l'humanité [1] ».

Les deux écrivains précisent qu'ils n'incriminent ni les hommes, ni un système donné de politique étrangère. Ce sont les institutions seules qui seraient responsables, dans quelque esprit qu'on entende les faire fonctionner. M. Maurras se fait fort d'administrer « une démonstration précise de cette vérité que : sept ans de politique d'extrême gauche... firent à la patrie française un tort beaucoup moins décisif que... trois années de république conservatrice [2] ».

Ces ouvrages ne contiennent en somme que l'écho modernisé de doctrines courantes chez des publicistes, monarchistes ou modérés, du milieu du dix-neuvième siècle : du duc Albert de Broglie, dont nous aurons à citer les écrits; d'Alexis de Tocqueville, qui, dans *la Démocratie en Amérique*, a proclamé : « Quant à moi, je n'hésite pas à dire que c'est spécialement dans la conduite des affaires extérieures que la démocratie m'apparaît comme décidément inférieure aux autres formes de gouvernement. »

La thèse de l'impuissance de la République à défendre les intérêts de la France dans le monde a trouvé un appui inattendu chez des écrivains dont les sentiments républicains ne sont cependant pas douteux. M. Charles Maurras a pu mettre en épigraphe de son livre une phrase d'un préfet de la République, héros d'un des livres les plus succulents de M. Anatole France, et, dans l'espèce, porte-parole évident de l'auteur : « Ne sois pas de mauvaise foi : tu sais bien que nous n'en avons pas, de politique extérieure, et que nous ne pouvons pas en avoir [3]. » Mais surtout l'affirmation royaliste de « l'impuissance fondamentale de la République française devant l'Europe » semble avoir été reprise dans une œuvre très vivante, de style alerte, familier, pittoresque,

1. *Le Coup d'Agadir et la guerre d'Orient*, Paris, 1913, p. VIII.
2. *Kiel et Tanger*, 2e édit., 1913, p. CXIII.
3. *Le Mannequin d'osier*, p. 186.

entraînant. Je veux parler de l'ouvrage de M. Marcel Sembat : *Faites un roi, sinon faites la paix* (Paris, 1913). Livre brillant, livre cependant d'une lecture difficile, car on se demande à chaque instant si l'auteur parle sérieusement, ou s'il entend jouir de la surprise du lecteur ; s'il dit le fond de sa pensée, ou s'il développe un paradoxe. C'est là qu'aurait rendu de grands services au lecteur ce nouveau mode de ponctuation, ce point d'ironie dont certains demandaient la création il y a quelques années et qui aurait aidé à lire entre les lignes la pensée aimablement dissimulée de l'auteur. Sa conclusion cependant paraît bien claire : céder à l'Allemagne tout ce qu'elle demande ; renoncer expressément à l'Alsace-Lorraine ; s'effacer devant l'Allemagne : en Afrique, au Maroc, au Congo ; en Asie, au chemin de fer de Bagdad, en Orient, en Extrême-Orient ; renoncer à l'Alliance russe, à l'Entente cordiale, s'allier avec l'Allemagne et par là fonder une solide paix. Toute autre politique suppose la diplomatie ou la guerre ; or la démocratie est incapable de diplomatie et de guerre. Faites un roi, sinon faites la paix. Et comme vous ne voulez pas le roi, faites la paix aux conditions qui viennent d'être indiquées. Le livre a eu un grand succès : en ce moment, il en est à sa 18e édition.

A ces opinions de polémistes, M. Hauriou est venu apporter l'autorité du droit public. Le savant doyen de Toulouse cherche des remèdes à l' « incapacité des démocraties libérales en matière de politique étrangère », à leur « infirmité internationale [1] ».

Voilà l'affirmation. Mais nous ne pouvons rester sur ce terrain des idées générales, qui « représentent le plus grand nombre de réalités particulières à leur plus haut degré de simplification ». Il nous faut désarticuler une argumentation présentée dans une forme séduisante ; et ce n'est pas sans quelque appréhension que j'entreprends à l'égard de MM. Maurras et Sembat cette tâche délicate qui rappelle le geste brutal du botaniste

1. *Figaro*, 27 mai 1916.

qui écrase une fleur entre les feuilles de son herbier. Cette idée de l'incapacité diplomatique de la république est une idée sommaire, et fausse à force d'être sommaire. Afin de le démontrer, exposons d'abord la thèse monarchique; essayons de voir et de juger les choses en elles-mêmes, sans les déformer pour les réduire aux mesures de nos partis pris et de nos préjugés.

SECTION I

LA THÈSE DE L'INFIRMITÉ INTERNATIONALE DE LA DÉMOCRATIE

La thèse monarchiste, dont nous allons tenter un exposé objectif, s'appuie d'abord sur les *vertus* et ensuite sur les *moyens* de la monarchie.

§ 1. — Les vertus de la monarchie.

La base de la thèse monarchique, c'est l'affirmation dogmatique que les vertus spéciales de la monarchie sont précisément celles qu'exige une bonne politique extérieure. Unité, liaison, permanence, durée, liberté, secret, continuité, cohérence : ce sont les conditions d'une bonne diplomatie; ce sont aussi les vertus propres de la monarchie.

La démocratie suppose le règne de l'opinion, donc des partis; elle entraîne par conséquent la désunion, la dispersion, la faiblesse à l'intérieur, l'impuissance à l'extérieur. « Elle est la diversité », suivant un mot de M. Anatole France. Elle se définit par l'instabilité, il lui est donc impossible d'établir un plan diplomatique de quelque envergure et d'en poursuivre patiemment la réalisation. Elle doit renoncer aux longs desseins et aux vastes pensées.

Un roi travaille « à rendre son État puissant, riche et beau, comme un propriétaire accroît son fonds, comme un laboureur engraisse son champ, comme un seigneur orne son manoir[1] ». Au contraire, toujours dans la

1. Albert de Broglie, *la Diplomatie et le droit nouveau*, p. 158.

thèse monarchique, les gouvernants de la démocratie n'auraient à l'égard de l'État que les sentiments indifférents et à courte vue du locataire à l'égard de l'immeuble plus ou moins luxueux qu'il habite passagèrement, ou ceux du voyageur qui traîne ses pieds sur les fauteuils de velours des palaces internationaux. Leurs conceptions ne dépassent pas les limites de leur bail. Et enfin les puissances étrangères ne consentiraient pas à asseoir des combinaisons à longue portée sur le terrain trop mouvant de la politique démocratique. « C'est, écrivait au lendemain de nos désastres le duc Albert de Broglie, c'est ce même caractère de mobilité constante qui nous empêche de nous ménager autour de nous en Europe aucune *alliance véritable*. Et cependant, qui aurait plus besoin d'alliances qu'une nation qui vient de soutenir un si terrible duel, suivi d'une si douloureuse issue, et qui n'a guère d'autre moyen que des alliances pour rétablir l'équilibre des forces, si gravement altéré à son détriment ? Mais, des alliances, quel gouvernement veut en contracter avec un pouvoir qui change d'un jour à l'autre de visage, comme d'esprit et de tendances ? *A qui donner une parole*, et de qui la recevoir, quand on n'est jamais sûr à qui on aura affaire quand il s'agira de la tenir ? Il m'est arrivé une fois, au Sénat, revenant de l'étranger, de rapporter à la tribune cette triste parole que j'avais entendue de la bouche d'un homme d'État important : « Que voulez-vous qu'on « fasse avec la France ? Il n'y a plus rien là, ni per- « sonne [1]. » Dans la monarchie, le respect des traités est assuré par « l'honneur monarchique et la foi du gentilhomme [2] ». Cette garantie fait défaut dans les démocraties.

§ 2. — Les moyens de la monarchie.

La seconde partie de la thèse monarchique, c'est que, pour réaliser les vastes plans diplomatiques qu'elle serait seule capable de concevoir, la monarchie dispo-

1. *Histoire et diplomatie*, p. 453.
2. A. de Broglie, *Diplomatie et droit nouveau*, p. 158.

serait par définition de *moyens* politiques qui, par contre, font défaut à la république.

a) *Alliances de famille.* — Des unions successives entre les membres des maisons souveraines ont eu ce résultat qu'à l'heure actuelle on pourrait, en tirant quelque peu sur les liens de parenté, affirmer qu'il n'y a qu'une seule famille régnante sur tous les trônes de l'Europe. Ces alliances constitueraient un des grands moyens de la diplomatie monarchique. Les monarques se rencontrent, « non pas dans ces visites officielles, surveillées de toute l'Europe », mais en ces visites familiales, aux mariages des princes, aux séjours royaux, dans toutes ces occasions où le but diplomatique de la rencontre n'est pas affiché, et où la rencontre résulte des circonstances et non d'une préparation[1]. Entre parents, on parle librement; on se confie des secrets, on échange des vues d'avenir : « Voyez-vous au contraire, dit M. Sembat, le tsar s'épancher sans réserves dans le sein de Félix Faure? Le supposez-vous prenant pour confident ce brave Fallières? Six ans après, il aurait l'agréable surprise de retrouver son secret imprimé tout vif dans un beau volume de « Mémoires d'un ancien Président » ou « Histoire d'un septennat ». Les journaux en publieraient des extraits... »

L'opinion française s'était justement émue des rencontres régulières entre notre allié le tsar et l'empereur d'Allemagne (1902, 1905, 1907, 1909, 1910, 1912). Les relations personnelles entre ces deux parents étaient d'ailleurs entretenues par un général aide de camp que chacun déléguait auprès de l'autre, qui vivait dans son intimité, et avait des occasions quotidiennes de l'approcher et de s'entretenir avec lui. Cette diplomatie officieuse était plus agissante et plus efficace que la diplomatie officielle[2].

La République française a dû d'ailleurs apprendre ce qu'il lui en coûtait de n'avoir à exporter dans les Balkans que des fonctionnaires, quelque éminents qu'ils

1. Sembat, 14e édit., p. 57.
2. Recouly, dans *Revue politique et parlementaire*, 1912, t. III, p. 345.

fussent, tandis que l'Allemagne les fournissait de rois, de reines, et même de « m'bret ». Seules, la Serbie et le Monténégro ont des dynasties nationales. Ailleurs, domine le trust allemand des trônes. La reine de Grèce est sœur de l'empereur allemand ; le roi de Bulgarie est Cobourg. N'est-ce pas par cette fourniture allemande de couronnes en assez bon métal que peuvent s'expliquer en partie les mécomptes de notre diplomatie? Et peut-on dire ce qui serait advenu de l'intervention roumaine si le trône de Roumanie avait été occupé, jusqu'à la fin de la guerre, par un prince qui se considérait toujours comme un Allemand, soumis au chef de sa famille allemande? La République, conclut-on, n'a pu avoir dans les Balkans qu'une politique de diplomates sans moyens, tandis que le système monarchique a permis à l'Allemagne une politique d'influences agissantes et efficaces.

b) *L'influence extérieure de la personne du roi.* — Un autre moyen propre à la monarchie, c'est l'influence à l'extérieur de la personne royale, influence qui s'explique, en dehors d'une valeur individuelle spéciale, par la majesté, le prestige de l'hérédité, la noblesse, la gloire, la grandeur de la famille régnante... La diplomatie est, avec l'art militaire, la grande spécialité des princes; ils sont élevés dans la connaissance des affaires internationales, comme un particulier dans la connaissance des affaires de famille. C'est cette connaissance approfondie, comme spontanée et instinctive, qui avait surpris les ministres girondins de Louis XVI. Pourvu de cette aptitude, le prince est naturellement amené à la mettre au service de l'État. Il connaît l'Europe, a dit M. Jules Lemaître, comme un bourgeois connaît sa ville; il considère son royaume comme sa propriété, qu'il a le désir naturel d'entretenir, d'arrondir, d'embellir. Son intérêt personnel se confond avec l'intérêt général. Il serait facile de montrer que la plupart des rois modernes, même dans les pays constitutionnels et parlementaires, ont exercé une influence sur la politique étrangère de leur pays [1].

1. A. Tardieu, *Algésiras*, p. 79 ; Jacques Bardoux, *Victoria Ire*,

Léopold II, de sa propre autorité, dote la Belgique de l'État indépendant du Congo. Mais l'exemple le plus intéressant dans cet ordre d'idées est incontestablement celui qui a été donné par les souverains d'Angleterre, Victoria et surtout Édouard VII.

Les pouvoirs de la couronne, comme nous aurons à y revenir dans un chapitre prochain, sont restés très effectifs. Les publicistes anglais citent un grand nombre de cas dans lesquels l'intervention diplomatique du monarque a eu un *emollient effect*, un résultat apaisant, pacificateur, créateur d'amitié, sur les relations internationales. C'est l'intervention personnelle de Victoria dans l'affaire du *Trent* qui a évité la guerre entre l'Angleterre et les États-Unis [1]. Les visites de la reine à Louis-Philippe en 1843 et 1845 ont beaucoup fait pour promouvoir et maintenir l'Entente cordiale entre la France et l'Angleterre, durant cette période troublée [2]. Quant à Édouard VII, il a incontestablement joué un rôle de premier plan dans la restauration de l'Entente, dans la revivification de l'ancienne amitié avec l'Italie et le Portugal, dans l'assouplissement de bien des points de friction avec l'Allemagne. Sans doute, dans la forme, tout s'est passé entre Downing Street et les divers cabinets étrangers. Mais les *King's courtesies* ont eu une part importante dans les résultats obtenus. Il y a autre chose dans les relations internationales que des protocoles et des traités. Les alliances et les arrangements internationaux s'appuient sur le sentiment public. Et sur ce sentiment, un roi, grâce au prestige qui l'environne, exerce nécessairement plus d'influence qu'un personnage quelconque, bénéficiant de la faveur passagère, soit du souverain lui-même, soit du corps électoral.

c) *Le personnel diplomatique serait supérieur dans les monarchies.* — Pour maintenir, améliorer ou renforcer

Édouard VII, Georges V. Le rôle d'Alexandre III dans l'alliance russe a bien été mis en lumière par M. de Freycinet, *Souvenirs*, t. III, p. 500.

1. Martin, *Life of the Prince Consort*, V, 424.
2. Sidney Low, *The governance of England*, p. 285.

les relations internationales, sur lesquelles le roi exerce une aussi heureuse influence, la monarchie trouverait dans l'aristocratie qui entoure le trône un personnel diplomatique de premier ordre, des hommes de grande situation pécuniaire, apparentés peut-être aux grandes familles des pays dans lesquels ils seraient envoyés, préparés à ces hautes fonctions par une éducation spéciale reçue depuis la jeunesse, mis au courant des grandes affaires politiques par le milieu même dans lequel ils ont vécu, etc. Mathieu de Montmorency, ambassadeur de la Restauration, était grand d'Espagne et se trouvait ainsi faire partie de l'élite même du pays dans lequel il représentait les intérêts de la France[1]. L'Allemagne réussit à se faire représenter par des membres des familles princières, qui, outre le prestige que leur assure leur rang dans la société du pays où ils sont envoyés, ont quelquefois l'avantage de liens de parenté ou d'alliance avec le souverain de ce pays. Une honorable impécuniosité avait fait ambassadeur à Vienne, il y a quelques années, un membre de cette famille régnante de Reuss, qui a essaimé à travers toute l'Allemagne. Au cours de la présente guerre, le prince de Hohenlohe, chargé d'une mission à Bucarest, est le beau-frère de la reine de Roumanie. Le duc Jean-Albert de Mecklembourg, qui, accompagné d'ailleurs d'un diplomate de carrière, a travaillé les Balkans en faveur de l'Allemagne, est apparenté à la reine de Bulgarie. On devine les avantages que cette supériorité donnait à ces grands seigneurs sur les simples fonctionnaires d'une démocratie.

d) *L'histoire.* — Enfin les publicistes adversaires de la démocratie prétendent confirmer leurs raisonnements dogmatiques par l'examen des faits. Pour eux, l'histoire se synthétise dans cette vue schématique : la diplomatie royale a toujours été profitable à la France, la diplomatie de la République lui a toujours été nuisible[2].

1. V. dans le *Journal des Débats* du 22 février 1816 le compte rendu de la « couverture » de M. de Montmorency.
2. Ernest Daudet, *les Dernières années de Bismarck* (*Revue des Deux Mondes*, 15 déc. 1915, p. 774).

C'est donc qu'il y a dans l'excellence ou au contraire dans la nullité de la diplomatie quelque chose qui tient au régime; la source de ces différences de valeur, du tout au tout, est essentiellement constitutionnelle.

La République se trouverait condamnée à ce dilemme : ou bien n'avoir pas de politique, ou bien tenter des systèmes voués à un inéluctable échec : la conception de M. Hanotaux nous a conduits à Fachoda, le plan de M. Delcassé à Tanger et Agadir. — La République a commencé de perdre et perdra complètement les colonies que la monarchie avait léguées à la France. C'est toute la thèse de *Kiel et Tanger*, deux prétendues faillites que M. Maurras explique seulement par le milieu républicain. « Delcassé ou Hanotaux auraient pu réussir s'ils avaient été adossés à la monarchie. » M. Sembat, avec son point de départ différent et des conclusions finales opposées, croit cependant devoir faire les mêmes constatations [1]. La France républicaine ne peut pas avoir d'alliance, et la preuve, c'est qu'elle n'en a pas. Qu'on n'objecte pas au brillant polémiste l'alliance russe : « L'alliance russe n'a jamais été une alliance parce qu'il n'y a jamais eu prise de contact réelle et intime entre les deux alliés. Jamais les deux gouvernements, par manque des organes nécessaires, n'ont pu échanger leurs idées secrètes, se communiquer leurs désirs intimes, combiner une action simultanée pour les satisfaire. »

Succès constants de la diplomatie royale, insuccès non moins persistants de la diplomatie républicaine : tels seraient les faits. La conclusion s'impose.

SECTION II

EXAMEN DE LA THÈSE DE L'INCAPACITÉ DIPLOMATIQUE DE LA DÉMOCRATIE

Voilà la thèse monarchiste. On ne me reprochera pas, je l'espère, de l'avoir affaiblie dans un exposé dépourvu d'objectivité. C'était Shakespeare qui disait,

1. *Faites un roi...*, p. 30.

je crois, qu'il y a toujours quelque âme de bonté dans les choses mauvaises. Tout n'est pas faux dans cette thèse ; mais elle est faite d'un ensemble de vérités mutilées et partielles que l'on a forcées jusqu'à en faire des erreurs complètes.

La thèse monarchiste apparaît plutôt comme une vue académique que comme une théorie véritablement politique. On suppose, comme point de départ, une monarchie idéale que l'on pare de toutes les qualités contraires aux défauts de la démocratie : et on proclame sa supériorité sur le régime actuel. On suppose une opinion inexistante, un peuple sans volonté, sans désirs, sans divisions, une masse inerte et obéissante de sujets dans laquelle il n'y aurait pas de citoyens. Mais (et, pour ma part, je crois que c'est heureusement) le peuple français a une opinion, une volonté : l'enfant a grandi; et restent complètement inutiles les regrets des parents et tous leurs discours sur sa gentillesse et son obéissance quand il était au berceau. Certes, je suis des premiers à revendiquer pour le patrimoine moral de la France le souvenir « de la royauté magnifique de Louis XIV ». Mais elle n'est plus, elle ne peut plus être qu'un souvenir. A s'hypnotiser sur un passé irrémédiablement mort, dont on ne voit d'ailleurs que les gloires et dont on se dissimule les misères, on se condamne à un pessimisme stérile qui est aux antipodes d'une doctrine véritablement politique, créatrice d'action pour le bien du pays.

Mais la thèse soulève aussi bien des objections de détail.

§ 1. — La continuité, prétendu privilège de la monarchie.

Il n'est pas douteux que, *a priori*, des nombreux périls qui menacent la démocratie, et dont il importe de s'efforcer de la préserver par les institutions et par les mœurs, c'est l'instabilité. Elle manque du point fixe. Les majorités sont balayées par des sautes du suffrage; les présidents passent, les ministres fuient. Qu'est-ce qui reste ?

Eh bien ! tout simplement, il reste la France ! Au-dessus du régime bon ou mauvais, suivant les hommes et les temps, il y a la France. Il y a cette incontestable réalité morale qui s'appelle l'instinct national, et dont Albert Sorel a lumineusement suivi l'action dans l'histoire de la Révolution, héritière inattendue, mais traditionaliste, de l'ancienne monarchie. Dans une lettre récente aux instituteurs, le président de la Chambre des députés invitait ces éducateurs de la jeunesse de France à leur faire comprendre et admirer la sagesse de la politique des anciens rois qui voyaient le danger menaçant de nos voisins de l'Est. Qu'ils leur fassent comprendre, disait M. Deschanel, « cette grande politique si habile, si avisée de l'ancienne France, pour laquelle ils n'inspireront jamais assez d'admiration à leurs élèves ». On peut se demander s'il y a vraiment une politique extérieure républicaine ou monarchique, et s'il n'y a pas seulement, avec des oublis momentanés ou des défaillances, une politique française.

Et sans doute, nous ne voulons pas, de notre côté, renverser le paradoxe en notre faveur et faire de la continuité de vues l'exclusif honneur des gouvernements républicains. Nous ne voulons pas davantage solliciter les faits et nous demander, après d'autres, si vraiment peut prétendre représenter la tradition et la stabilité une monarchie qui s'est appuyée sur les protestants avec Louis XIII, qui les a persécutés avec Louis XIV ; qui a été colonisatrice avec Louis XIV, pour être anticoloniale avec Louis XV, et redevenir coloniale avec Louis XVI. La République, certes, peut faire de nombreux *mea culpa*. Mais, si nous avouons ces fautes, a-t-on le droit de conclure que le régime constitutionnel en est responsable, alors qu'au cours des siècles on a vu tous les régimes essuyer des échecs aussi lourds ou bien pires ?

Et ce qui aide à conserver cette tradition nationale, c'est la forte ossature administrative, dont les premiers linéaments ont été dessinés par la monarchie, par Louis XIII et Richelieu, par Louis XIV, qui ont été vigoureusement reconstruits par Napoléon, après être

passés au creuset de la Révolution, et que la République a eu la sagesse de conserver en les assouplissant. Ce sont ces fortes charpentes administratives qui ont admirablement résisté à tous les orages, survécu à toutes les révolutions, triomphé de l'instabilité et de l'incompétence ministérielle; ce sont notamment ces grands « commis » du ministère des affaires étrangères, dont le labeur ininterrompu, en dépit des changements de gouvernement et même de régime, conserve, dans un effort le plus souvent anonyme, les traditions de la politique française : La Besnardière, de 1796 à 1819, servit ainsi la France sous le Directoire, le Consulat, l'Empire, la Restauration, les Cent-Jours, la seconde Restauration. Sous l'ancien régime, ces bons serviteurs du pays avaient à défendre leurs doctrines contre les faiblesses des hommes, contre les fantaisies des courtisans, parfois même contre les intrigues des alcôves; ils continuent aujourd'hui à défendre les mêmes traditions contre les fantaisies démocratiques, contre l'instabilité ministérielle. La France se survit toujours.

La forme parlementaire du gouvernement démocratique offre un danger spécial d'instabilité; mais, comme nous aurons à le voir dans un chapitre suivant, il y a des améliorations à attendre d'une réforme des institutions et d'une amélioration des mœurs. D'ores et déjà, dans nos institutions telles qu'elles sont organisées par les lois de 1875, nous avons, tout au moins en germe, un élément important de stabilité qu'il suffit de confirmer et de développer : la présidence de la République (V. *infra*).

Mais surtout, si le duc Albert de Broglie vivait encore, il aurait de la peine à célébrer sur le mode lyrique ces jours idylliques où, « la signature royale une fois donnée, tout était dit; où aucune discussion de prince ou de chambre législative ne venait en contester la validité; où *l'honneur monarchique et la foi du gentilhomme* en assuraient le respect ». Est-ce le roi de Prusse qui a donné l'exemple du respect de l'honneur monarchique en violant la neutralité de la Belgique qu'il avait promis de respecter et de faire respecter? De quelle ga-

rantie a été la « foi du gentilhomme » dans la promesse donnée par le roi de Grèce de voler au secours de la Serbie attaquée par la Bulgarie ? ou bien est-ce sur le trône de ce dernier pays qu'il faut aller chercher le modèle de la loyauté diplomatique ? Au contraire, la démocratie française, dans laquelle le même auteur s'attristait de ne trouver « rien ni personne », s'est montrée prête à observer de tous points et sans murmure un traité dont elle ignorait les clauses.

§ 2. — Seule, la monarchie disposerait des « moyens » d'avoir une diplomatie.

a) *Les pactes de famille, les alliances dynastiques.* — Au premier abord, il n'est pas douteux que les relations familiales entre les princes peuvent avoir une certaine influence sur la politique étrangère. On l'a vu dans les Balkans, où l'Allemagne a su tirer quelques avantages politiques de son importation de princes. Mais la guerre actuelle montre aussi combien peu pèsent les liens de famille dans les furieux conflits où les peuples, par l'agression brutale des deux empires germaniques, se trouvent maintenant engagés. Le roi d'Angleterre, le tsar, l'empereur d'Allemagne sont cousins germains. Avec un optimisme auquel les événements ont infligé un complet démenti, les Allemands, faisant allusion aux rapports de parenté de Guillaume II et d'Édouard VII, disaient que « le sang est plus épais que l'eau ». Mais on disait aussi que les entrevues du neveu et de l'oncle n'étaient cordiales qu'à l'arrivée[1].

Le roi Albert de Belgique est fils de la princesse Marie de Hohenzollern, de la branche princière de ce nom, séparée de la branche régnante depuis plusieurs

1. La mère de Guillaume II, la princesse Victoria d'Angleterre, était en effet la sœur du roi Édouard VII, le père de Georges V, notre allié d'aujourd'hui. Georges V, d'autre part, se trouve le cousin germain du tsar par sa mère, la reine douairière Alexandra, princesse de Danemark et sœur de l'impératrice douairière de Russie, Maria Feodorovna, que le gouvernement allemand a expulsée d'Allemagne avec une grossièreté si odieuse.

siècles, et restée catholique; c'est à cette branche qu'appartient le roi de Roumanie. Le roi Albert appartient par la ligne paternelle à la maison allemande de Saxe-Cobourg et Gotha. Le roi de Roumanie, actuellement en guerre avec l'Allemagne, est non seulement d'une famille allemande, mais encore il est né Allemand.

Si nous considérions les reines ou princesses, nous verrions que l'impératrice de Russie appartient à la maison allemande de Hesse, que la reine de Belgique est de la maison de Bavière, que la belle-mère du kronprinz d'Allemagne est princesse russe, que l'épouse du prince héritier du Monténégro, Danilo, est de la famille de Mecklembourg, qu'une fille de Léopold Ier de Belgique avait épousé l'archiduc Rodolphe, héritier d'Autriche, que le prince de Wurtemberg, qui commande en Belgique, a épousé une sœur de la reine des Belges. Les princes sont obligés de subir les fatalités historiques de leurs peuples.

Les alliances dynastiques se sont donc montrées impuissantes à assurer la paix internationale. Par contre, ne menacent-elles pas les intérêts nationaux ? Le prince, qu'on présente souvent comme devant incarner la pureté de la tradition nationale, et, comme on dirait peut-être aujourd'hui, le « nationalisme intégral », appartient en réalité à la plus internationale des familles, et à chaque génération les épouses des rois apportent un nouveau flot de sang étranger. Sans doute, on a pu dire que dans une grande famille royale comme la maison de France, le sang des princes domine l'apport des sangs étrangers [1]. Mais dans des familles moins illustres ne serait-il pas possible de trouver des exemples, empruntés aux événements les plus récents, de princes auxquels leurs alliances privées ont peut-être fait oublier les intérêts de leurs peuples?

1. Tous les princes de la maison de Bourbon, depuis Henri IV jusqu'au comte de Chambord, sont nés de femmes étrangères et épousent des étrangères. Si j'enregistre ici ce paradoxe de notre doctrinarisme politique, loin de moi d'ailleurs la pensée d'insinuer, contre l'histoire, que nos rois ont eu d'autres préoccupations dans leur politique étrangère que la grandeur de la France.

Et si on objecte que ces princes auxquels nous faisons allusion n'appartiennent pas à des dynasties nationales, mais à des dynasties fraîchement importées, que penser de ce rejeton d'une dynastie vraiment nationale — l'héritier de Monténégro — qui, marié à une Allemande, se réfugie chez les ennemis de son pays, tandis que le roi, son père, chassé par l'invasion, trouve un asile chez ses alliés[1] ?

Si un prince use de ses alliances de famille dans l'intérêt de son pays, il pourra aussi arriver que son partenaire se laisse influencer par des liens de même nature au détriment des intérêts dont il a la charge. Bref, les alliances de familles présentent au moins la même somme d'inconvénients que d'avantages.

b) *Les revers de l'action personnelle du monarque.* — « Nous n'avons pas d'État », gémissent les monarchistes s'appropriant un mot d'Anatole France. Nous n'avons pas d'État, parce que personne n'est là pour l'incarner. Un président, élu pour sept ans, ne peut gérer les affaires du pays avec l'esprit qu'y apporterait un monarque, c'est-à-dire avec le sentiment qu'il gère ses propres affaires et la sorte de dévouement égoïste qui en résulte. Les intérêts du monarque et ceux de sa famille se confondent avec les intérêts du pays ; dès lors le monarque est conduit, comme par son égoïsme personnel et familial, à consacrer tous ses soins à la bonne gestion des affaires de l'État. Le roi tient à laisser à ses enfants un grand héritage : un pays ordonné, prospère, etc. Cette conception me paraît, je l'avoue, un peu simpliste, et, pour tout dire, quelque peu puérile. Il serait curieux de rechercher, dans l'histoire, les effets de l'amour paternel du monarque sur la bonne gestion des affaires publiques. Avec cette conception, un monarque sans enfants serait moins dévoué aux affaires publiques qu'un monarque qui en aurait : et combien cette présomption serait contredite par l'histoire, et par des exemples récents comme ceux de Ca-

1. Le 24 mai 1916, le roi Nicolas a adressé à son ministre, M. Radovitch, une lettre de protestations contre cette attitude du prince Mirko.

rol de Roumanie ou de Léopold II de Belgique ! Constatons simplement le fait : tout chef d'État, quel qu'il soit, consacre toutes ses facultés au bien public, sans que son zèle ait besoin d'être excité par l'aiguillon des intérêts de la descendance. D'ailleurs le dévouement ne suffit pas. Reste donc à savoir si l'hérédité est le meilleur des moyens pour porter à la tête de l'État le plus digne au point de vue de la capacité, du talent, du caractère.

Il pourra arriver d'ailleurs que ces hasards amèneront à la tête de l'État des personnages qui n'auront ni l'intelligence ni le dévouement ; il y a des individus qui compromettent leur patrimoine ; il y a eu à bien des périodes, dans bien des pays, de mauvais monarques à qui on a pu attribuer cette devise : « Après nous, le déluge. » Washington, Lincoln, Roosevelt ne se sont-ils pas consacrés avec plus de zèle aux intérêts de l'Amérique que Georges III, Georges IV ou Guillaume IV aux intérêts de l'Angleterre ?

On a dit aussi qu'une affaire appartenant à un seul homme qui y consacre tous ses soins afin de la transmettre prospère à ses enfants réussit mieux qu'une société par actions. Il y aurait là une étude à faire. La proposition ne me semble pas absolument fondée. Je ne vois pas ce qu'une entreprise comme le canal de Suez gagnerait à appartenir à un seul individu. Ce qu'il y a de certain, c'est que certaines affaires, à raison de leur importance, ne peuvent pas être gérées dans tous leurs détails par un seul individu. Et enfin cette comparaison mercantile de l'État avec une maison de nouveautés est loin d'être parfaite. Il est possible que, dans les affaires, l'intérêt du gain personnel soit un excitant nécessaire. Un homme qui est à la tête d'un État dévoue toute son activité à cet État par sentiment du devoir, par souci de sa réputation et de sa responsabilité devant l'histoire.

C'est aussi une méthode d'argumentation au moins singulière que celle qui consiste à invoquer les interventions heureuses des monarques, en négligeant systématiquement toutes les hypothèses où ces interventions ont été regrettables. Napoléon III contraria à plusieurs re-

prises, par d'intempestives interventions personnelles, l'œuvre de sa diplomatie officielle qui avait plus que lui le sens profond des intérêts véritables de la France. L'histoire ne tardera pas à dire si, en poignardant dans le dos la malheureuse Serbie, attaquée par les empires du Centre, Ferdinand de Bulgarie n'a pas commis autre chose qu'un crime : une faute. Elle dira encore si, en se rendant complice de ce crime par une abstention contraire à la foi des traités et à la volonté de la représentation nationale, le roi Constantin n'a pas compromis les destinées de la Grèce. Quels exemples de noblesse dans cette intervention de monarques : l'un déclarant qu'il faut bien, ma foi, être avec le vainqueur ; l'autre ayant l'air de se dire qu'il vaut mieux finir dans la boue que dans le sang, et menant tout tranquillement son pays à une désagrégation et à une honte dont il ne peut sortir que par la révolution !

Faut-il rappeler ici les interventions déplorables de Guillaume II dans la diplomatie de son pays, et le mal qu'ont causé non seulement à l'Allemagne, mais au monde, ses impressions, ses impulsions, ses vues superficielles et flottantes, ses prétentions à l'omnicompétence, son activité multiforme et désordonnée [1] ? Il adresse à lord Tweedmouth, premier lord de l'Amirauté, une lettre fameuse, ayant pour but de rassurer l'opinion anglaise sur l'augmentation de la flotte allemande, et cette lettre exaspère les défiances qu'elle se proposait d'apaiser. Il en fut de même de la fameuse interview au *Daily Telegraph* (28 octobre 1908), dont l'effet fut si contraire aux intentions de l'impérial interviewé. Ce document stupéfiant apporte une nouvelle et intéressante contribution à cette notion de « l'honneur du gentilhomme » qui, dans les tableaux idylliques du duc de Broglie, forme la base de granit de la diplomatie monarchique, et sur laquelle nous avait déjà édifiés la conduite je ne dis pas du sultan, mais de certains princes chrétiens de la péninsule. Avec une ingénuité surprenante et frisant

1. Joseph-Barthélemy, *les Institutions politiques de l'Allemagne contemporaine*, p. 179 et suiv.

le cynisme, l'empereur dévoile les méthodes de fourberie systématique de sa diplomatie : le grand art, quand on ne peut intimider par des menaces, c'est de tromper tout le monde, d'endormir par des flatteries, d'allécher par de vagues insinuations, et, quand on manifeste ouvertement sa sympathie pour une puissance en conflit avec une autre, de donner à l'adversaire l'assurance secrète que cette manifestation n'est qu'une feinte sans importance. Aussi l'empereur se vante d'avoir à la fois poussé la Russie en Extrême-Orient et encouragé l'alliance anglo-japonaise. Mais le comble, c'est encore l'attitude que le souverain s'attribue à l'égard des Boers : il avait ému le monde par un télégramme de sympathie au président Kruger, mais il dévoile au journaliste qu'à la même époque il faisait tenir à sa tante, la reine Victoria, un plan de campagne élaboré par la science militaire allemande, et qui devait assurer aux armes anglaises un succès écrasant. Dans l'affaire du Maroc, Guillaume II découvre sa personne, s'engage à fond dans la lutte. Au moment du théâtral voyage à Tanger, c'est lui qui s'engage à protéger le sultan. C'est lui aussi, c'est sa dignité que la diplomatie allemande oppose à la nôtre. Et finalement, c'est un succès contre sa personne aussi bien que contre la diplomatie allemande qu'obtiendra notre fermeté. — Lorsque se dessinèrent les premiers symptômes de la crise actuelle, on fut en droit d'espérer une solution pacifique, une localisation du conflit austro-serbe, jusqu'au jour de l'intervention personnelle du kaiser. M. de Jagow paraissait au dernier moment favorable à une reprise des négociations directes entre l'Autriche et la Russie. Mais, à son retour de Norvège, Guillaume II prend lui-même le gouvernail, rejette la proposition du tsar de suspendre la mobilisation et de recourir à la cour de la Haye et rend la guerre inévitable par un brutal ultimatum. Et je n'enregistre ici que quelques soubresauts fâcheux de l'activité multiforme de ce souverain impulsif. C'est de toute la politique allemande, si fâcheuse pour l'Allemagne et pour le monde, qu'il est responsable. Le renvoi de Bismarck, qui est bien son acte personnel, de-

vait avoir une portée internationale. Le premier chancelier n'était pas incapable d'un robuste bon sens. Il ne s'était pas laissé étourdir par les victoires de 1863, 1866, 1870. Il pensait que l'Allemagne devait s'arrêter. L'édifice de l'unité allemande était achevé par la constitution de l'empire, il fallait hisser au faîte le drapeau : « Et maintenant, aimait-il à répéter, il faut penser à rendre la maison habitable. » Il voulait que l'Allemagne se contentât d'être la première des puissances de l'Europe et se dispensât d'absorber les autres. Dès lors son idéal était de concilier à l'Allemagne la confiance des grandes nations comme des nations secondaires de l'Europe. A l'égard de la Russie, Bismarck avait conclu la contre-assurance. C'était son chef-d'œuvre diplomatique. Tout en fondant sa sûreté principale sur la Triple-Alliance, il évitait le grand danger que la Russie isolée ne vînt à s'allier avec la France. Quant à l'Angleterre, il évitait ce qui pouvait lui porter ombrage dans le monde. — Livré à lui-même, Guillaume II abandonna cette sage politique de consolidation du grand édifice impérial, pour une politique aventureuse de visées illimitées et de vain prestige. Lorsque la contre-assurance avec la Russie vint à expiration, Guillaume II s'abstint de la renouveler et fut ainsi un des premiers auteurs de l'alliance franco-russe. Et il rompit avec l'Angleterre le jour où il lui signifia qu'elle rencontrerait sur toutes les places du monde la concurrence allemande par sa déclaration retentissante : « Notre avenir est sur l'eau. » Ainsi fut compromise par un présomptueux monarque l'œuvre du premier chancelier.

La préoccupation héréditaire, que les monarchistes représentent comme un des éléments d'une bonne diplomatie, peut être une source de périls aussi bien que de profits. On le démontrerait aisément par l'étude des origines françaises de la guerre de 1870 (méditée d'ailleurs depuis longtemps par Bismarck), des origines allemandes de la guerre de 1914. On peut adresser bien des reproches à la démocratie ; elle conserve tout de même une incontestable supériorité : c'est qu'elle n'a pas de Kaiser, et pas de Kronprinz.

Le chef d'un État démocratique, sans jouir du même pouvoir qu'un monarque, n'est d'ailleurs pas complètement dépourvu d'influence. Sans doute, on ne saurait rapprocher des entrevues de famille les visites solennelles, annoncées au monde entier, et sur lesquelles le monde entier a les yeux constamment braqués, des présidents de la République aux chefs d'État étrangers. Il ne faut pas cependant en méconnaître la portée. Il ne faut pas surtout, obéissant à notre manie essentielle nationale de nous dénigrer, attribuer à nos premiers magistrats une légèreté dont aucun, jusqu'ici, ne s'est rendu coupable. S'il a plu au tsar de s'épancher dans le sein de « M. Félix Faure » ou de ce « brave Fallières », comme dit M. Sembat, nous n'avons pas eu les sensationnelles révélations que cet auteur annonçait, et notre curiosité, dans une certaine mesure légitime, pourrait le regretter.

§ 3. — La thèse de l'infériorité du personnel diplomatique dans les démocraties.

On présente comme un avantage de la monarchie qu'il y a un personnel diplomatique de naissance, par conséquent particulièrement bien préparé à la mission importante qu'il est appelé à remplir.

Pour ma part, je ne verrais qu'avantages à ce que toutes les forces de la France fussent utilisées ; j'espère voir triompher cette conception de l'égalité d'après laquelle chacun doit être traité d'après ses capacités, d'après sa bonne volonté et d'après ses aptitudes à servir le bien public. A condition bien entendu qu'on ne leur fasse à ce titre aucune faveur, je ne trouverais aucun inconvénient à ce que ceux qui, à la charge d'un ancien et grand nom, joignent la compétence et le loyalisme nécessaire, soient admis à servir la France dans une branche, qu'ils considèrent comme exclusivement nationale et non politique, de la vie publique. C'est ce qu'avaient compris Thiers pour la diplomatie et Gambetta pour l'armée. Le premier disait des représentants de l'ancienne noblesse : « Il faut les utiliser dans les

ambassades. » Ce n'est pas d'ailleurs par application exclusive de ce système qu'il envoya à Londres le duc de Broglie ; il voulut aussi essayer, sans y réussir d'ailleurs, de neutraliser un adversaire dangereux. En même temps qu'il nommait ce grand seigneur ambassadeur en Angleterre, il envoyait le marquis de Bameville à Vienne, le duc de Noailles à Saint-Pétersbourg, le marquis de Vogüé à Constantinople, le marquis de Bouillé à Madrid, le comte de Bourgoing à la Haye, le comte d'Harcourt au Vatican, et à Berlin le marquis de Gabriac, qui y fut remplacé (de 1872 à 1877) par le vicomte de Gontaut-Biron. Quant aux personnalités éminentes de la bourgeoisie, il les employa à l'intérieur : il appela M. Léon Say à la préfecture de la Seine ; et dans les préfectures de province, il envoya Charles Ferry, Valentin, Tirman, Foucher de Careil, et aussi des personnages qui devaient plus tard marquer dans la diplomatie : Poubelle, A. Decrais, Paul Cambon... Ce ne fut pas une mauvaise époque de la diplomatie française. Plus tard, à mesure qu'il inclinait vers la gauche, M. Thiers commença la démocratisation du personnel français à l'étranger. Cependant, durant de longues années, la lecture de l'Annuaire diplomatique pouvait faire découvrir dans notre personnel diplomatique les noms de fils de chambellans de Napoléon III ou de petits-fils de pairs de la Restauration. Le représentant actuel de la France à Bucarest, M. de Saint-Aulaire, a passé comme secrétaire à Vienne, où son grand-oncle avait tenu l'ambassade. Cette conception de la neutralité politique de certaines carrières a commencé de se faire admettre sous le second Empire : le duc de Gramont était fils d'émigré ; son père était parti avec Charles X ; cependant, dit Émile Ollivier, son esprit actif se lassa de se repaître dans l'oisiveté d'une espérance jamais assouvie. « Il accepta l'ambassade de Vienne » et ses amis légitimistes ne rompirent avec lui que lorsqu'il accepta le ministère des Affaires étrangères. Certains hommes politiques ne voient pas sans quelque mauvaise humeur cette poussée vers la carrière diplomatique de personnalités aux opinions poli-

tiques douteuses. Un romancier a lancé cette formule pittoresque qu'on « émigre » dans la diplomatie ; on va chercher à l'étranger une cour, une étiquette, un milieu d'ancien régime. Cette thèse a trouvé un écho dans un rapport parlementaire : « On n'entache pas la pureté d'hermine de sa foi en représentant au dehors une démocratie, fille de la Révolution, pas plus qu'en exerçant en son nom le commandement de ses troupes[1]. » Le même document exprimait le vœu que, tout au moins dans leurs paroles et dans leur attitude extérieure, les représentants de la France républicaine à l'étranger veuillent bien lui faire la grâce de ne pas affecter envers elle un dénigrement systématique et ne desservent pas le régime qu'ils servent. « La matière est délicate à traiter, étant toute en nuances, et s'agissant parfois de gestes, de demi-mots, de silences éloquents, presque autant que d'actes ou de paroles... Il suffit d'avoir un peu voyagé et d'avoir recueilli l'écho de l'étonnement des étrangers pour savoir qu'il est encore, ici ou là, des fonctionnaires qui mangent le pain de la République en la traitant de haut en bas, et qui affectent volontiers, dans les salons de la bonne société, de gémir ou de ricaner, selon les tempéraments, sur les crimes ou les ridicules de la démocratie. Le plus amusant, c'est que ce ne sont pas toujours les rejetons authentiques de l'ancienne aristocratie qui se livrent à ce petit jeu trop longtemps sans péril. Notre siècle, qui a vu force de petits-fils de conventionnels ou même de régicides l'édifier par l'ardeur de leur foi religieuse ou politique, ne s'étonne pas trop si, pour certains bourgeois fortunés, la diplomatie sert de savonnette à vilains, surtout agrémentée d'une attitude de persiflage ou de semi-hostilité... Encore une fois, il ne s'agit pas de se livrer à des généralisations injustes[2]. »

1. Pressensé, rapport du 4 juillet 1903, p. 53.

2. Dix ans plus tard, écrivant cette fois-ci dans un journal, l'auteur de ce rapport semblait ne pas reculer devant cette généralisation : « La diplomatie de la République française, non contente de répudier tout sot esprit de zèle missionnaire, croit devoir prendre une attitude trop souvent humiliée et humiliante. Elle demande pardon pour la République de la liberté

Ces récriminations soulèvent de simples questions de tact, de mesure. C'est un fait que, tout au moins par en bas, le personnel diplomatique se recrute dans des couches sociales différentes de celles qui alimentent les préfectures et sous-préfectures, les contributions indirectes, l'enregistrement, les postes ou les chemins de fer.

Pour entrer dans la carrière diplomatique, il faut avoir une certaine fortune; « la carrière, dit M. de Pressensé, n'est ouverte qu'à des aspirants abondamment pourvus des biens de ce monde », le budget n'étant pas assez riche pour payer les fonctionnaires, au moins pour leur permettre le train de vie qui passe pour être imposé par les mœurs et les traditions du milieu. Le fameux article 8 du décret du 10 juillet 1902 le disait à demi-mot ; il n'y a pas expressément une *cote d'amour* à la fortune, mais en fait personne ne l'ignore. L'article 3 du décret du 17 janvier 1907 maintient la note de *stage*[1]. Et dans le programme du grand établissement scientifique qui s'est acquis le monopole presque exclusif de la formation intellectuelle des futurs diplomates, on peut lire : « A chacune des carrières auxquelles l'École prépare, répondent des conditions, des aptitudes et des vocations différentes. Celles qui qualifient les futurs diplomates ne sont ignorées de personne. Il faut, dans la diplomatie, une certaine fortune, des

grande d'exister. Il est de bon ton et de bon goût d'afficher le mépris, non seulement du régime, mais de toute cette partie roturière de notre histoire qui s'est permis de se faire *sans* ou *contre* la maison de France. Singulière façon de respecter l'histoire que de ne pas en reconnaître le courant continu et que la vieille France a enfanté la Révolution tout comme la Révolution enfanta la France nouvelle ! » (*Humanité*, 9 octobre 1913.)

1. Pour l'admission dans le corps diplomatique de l'Angleterre, il y a une « property qualification » définie avec la précision positive qui caractérise ce pays : il faut avoir un revenu annuel de 400 livres (10.000 francs) au moins (Ponsonby, *Democracy and Diplomacy*, p. 188). Le président Wilson, comme on le verra plus loin, n'aurait appelé aux grands postes diplomatiques que des hommes ayant contribué pour des sommes relativement importantes à sa campagne électorale, et jouissant par conséquent d'une certaine fortune (*North American Review*, nov. 1916, p. 787).

relations, le goût et l'habitude du monde, de l'empire sur soi-même, le don de se plier sans trop d'ennui à un certain formalisme. La fortune est moins nécessaire dans les consulats et dans les carrières administratives[1]. »

Ce recrutement irrite quelque peu l'humeur naturellement jalouse de la démocratie. Elle s'imagine volontiers les diplomates comme des personnages titrés, galonnés, hautains, secrets, distants, vivant en dehors du peuple, dont ils seraient les naturels ennemis, se mouvant, comme dans leur élément naturel, dans la duplicité et le mensonge. On leur attribue une sorte de pouvoir absolu et on croit qu'ils disposent des destinées des peuples. En réalité, Albert Sorel, qui les avait observés de près, dans l'histoire et dans le présent, disait qu'ils sont seulement « les notaires » de l'histoire universelle. Cette expression s'appliquait aux diplomates d'autrefois, qui jouissaient d'une liberté d'action assez grande ; mais aujourd'hui, avec la facilité et la rapidité des moyens de communication, ils sont de plus en plus réduits au rôle d'instruments techniques. Ils ne font pas la politique étrangère, ils la servent. La politique étrangère est déterminée par le gouvernement responsable : Metternich a imposé à ses agents diplomatiques son plan de conservation antidémocratique ; Cavour, son ardeur nationaliste ; Gladstone, son zèle de moralité ; Bismarck, son plan d'unité et de grandeur allemande... Certains journalistes, certains parlementaires avancés ne sont pas loin d'insinuer ou de laisser croire que, plus démocrates, les diplomates auraient pu éviter la guerre. C'est une erreur absolue contre laquelle le devoir de tout Français est de s'élever avec vigueur : la seule cause de la guerre, c'est l'ambition pangermaniste.

On ne semble pas, dans le public, la presse et même le Parlement, se rendre un compte suffisant de la complexité des qualités souvent contradictoires que l'on exige des diplomates[2]. Représentants des intérêts d'un

1. Brochure annuelle de l'École libre des sciences politiques.
2. Le public est généralement tenté d'exagérer l'importance

grand État, ils doivent les défendre contre les représentants des monarchies, auxquels ils ne doivent pas se montrer inférieurs en instruction, en savoir-faire mondain, en toutes ces qualités que l'on cultive avec raison dans la carrière; représentants d'une démocratie issue de principes directement contradictoires avec ceux des monarchies auprès desquelles ils sont envoyés, ils doivent, sans renier le régime de leur pays, s'abstenir de toute attitude qui pourrait être interprétée comme une critique contre le régime du pays dans lequel ils sont accrédités. Dans ces conditions exceptionnellement délicates, ils risquent de voir certains de leurs gestes mal interprétés. D'autre part, sous le prétexte que ce personnel au service de la France a mangé le pain de la République, il y aurait assez facilement une tendance à vouloir exiger de lui, non pas seulement le loyalisme nécessaire à l'égard des institutions, mais encore une certaine orthodoxie par rapport au parti qui détient passagèrement la majorité [1].

de l'étiquette, des formules épistolaires, des règles du jeu diplomatique ; il est nécessaire de les connaître, mais c'est un point secondaire : ce sont des formes et des règles au courant desquelles se trouvent facilement les fontionnaires subordonnés des ambassades.

1. C'est le principe déplorable qui l'emporte aux États-Unis grâce à l'application au personnel diplomatique du « spoils system ». M. Bryan, secrétaire d'État de M. Wilson, aurait déclaré que les ambassades sont « des fonctions bien payées à réserver à des démocrates méritants »(Philipp Marshall Brown, *Democracy and diplomacy*, *North American Review*, nov. 1916, p. 703). Le président Wilson avait déclaré solennellement qu'il n'appellerait aux postes diplomatiques que des hommes sans fortune, mais possédant toutes les autres espèces de titres. Or, le colonel Georges Harvey, qui avait été un des promoteurs principaux de la première candidature de M. Wilson, et qui l'a combattu lors de l'élection récente, a fait la remarque suivante : « Sauf la seule exception de M. Walter H. Page, tous les diplomates nommés par M. Wilson sont des hommes qui, à un moment ou à un autre, ont apporté un concours pécuniaire à sa campagne électorale. » M. James W. Gerard, ambassadeur à Berlin, lui avait donné une contribution de 13.500 dollars, et M. Penfield, appelé au poste important de Vienne, avait donné 10.000 dollars au fonds de campagne (*North American Review*, nov. 1916, p. 787). — Nous aurons à indiquer plus loin que ce recrutement ploutocratique s'explique partiellement par l'insuffisance des traitements diplomatiques.

Certes, aucune faveur n'est due à une classe sociale quelconque. En dehors des préfectures, une seule condition est à exiger des candidats à une fonction publique, c'est qu'ils soient aptes à bien servir la France. Il se trouve qu'en général la vocation diplomatique, qui comporte la préoccupation des problèmes extérieurs, un certain goût des voyages, l'aptitude à l'action et aux relations avec des hommes d'un rang élevé, la renonciation enfin à toute occupation lucrative et la résolution de dépenser de l'argent plutôt que d'en gagner, le désir d'une position brillante plus que rémunératrice, naît surtout parmi les jeunes gens de la haute bourgeoisie. Il n'y a qu'avantages à les admettre à servir là où ils croient pouvoir être le plus utiles. D'autant mieux, comme nous aurons à le voir tout à l'heure, que ce fait social que nous constatons n'empêche pas d'appeler aux premiers rôles diplomatiques des personnalités éminentes d'origines diverses.

Au lendemain de la guerre, M. Thiers avait pourvu les grands postes diplomatiques de la République avec des grands seigneurs, parce qu'il se trouvait qu'à cette époque c'était dans cette catégorie de personnages, anciens serviteurs de la Monarchie ou de l'Empire, que se trouvait l'expérience nécessaire. Si l'un d'eux se présentait encore aujourd'hui, les autorités qui seraient chargées de cette délicate mission n'auraient qu'à examiner jusqu'à quel point il est apte à servir le pays, sans faveur pour ses origines, sans défaveur pour elles. C'est la seule attitude conforme aux intérêts du pays.

L'Allemagne recrute ses représentants dans l'aristocratie (parfois d'ailleurs, comme ce fut le cas pour M. de Schœn, dans une aristocratie bien nouvelle). Mais elle n'a guère à s'en féliciter. Écoutons l'enfant terrible du journalisme allemand, ce publiciste passionné qui nous a appris sur son pays bien des vérités qu'il a su faire entendre à ses compatriotes : « Partout, écrit Maximilian Harden, on envoie des gens titrés, gradés et protégés, mais sans aucune expérience. On voit les résultats : l'Allemagne est obligée de faire de grands efforts pour

obtenir moins que rien[1]. » Il n'est pas impossible que ces hobereaux aient été vus parfois d'un œil favorable par les souverains ou par leur entourage immédiat. Mais ce mince avantage a été largement balancé par de graves inconvénients : brutalité dans les procédés, psychologie extrêmement pauvre, appréciation colossalement erronée des peuples auprès desquels ils étaient appelés à vivre. « Le premier venu, dûment lavé et habillé, disait Bismarck, peut faire un honnête diplomate. » C'est l'une des grossières erreurs du grand aventurier. S'il fut un temps où le rôle d'un diplomate était « de faire des cérémonies, non des affaires », où il était plus important pour lui « de connaître le whist que l'histoire », ce temps est, aujourd'hui, écoulé. Certes, la cérémonie conserve son influence; et il faut que le diplomate sache déplorer la mort d'un archiduc ou se réjouir de la naissance d'une princesse; mais c'est la partie tout à fait secondaire de sa mission : il faut qu'il comprenne les mystères du change, des compensations internationales, des régimes douaniers; il faut qu'il s'intéresse aux problèmes de l'outillage international, des chemins de fer, qu'il comprenne les répercussions des lois ouvrières, qu'il saisisse la portée des litiges coloniaux, qu'il sache observer les faits, les interpréter, les comprendre. Et tout cela suppose, en outre de dons naturels assez rares, une instruction vaste, solide et variée. Il ne suffit pas d'être « le premier venu, dûment lavé et habillé ». Ni M. de Lichnowski, ni M. de Schœn, ni M. de Tchirski, ni M. de Flotow, considéré dans son pays lui-même comme insuffisant, puisqu'il fut remplacé par le prince de Bulow, quoique représentant l'Allemagne dans des capitales de premier ordre, n'apparaissent cependant comme des hommes de premier plan. Ce n'est pas non plus chez le « brillant second » qu'il faut chercher les modèles de diplomates. M. Dumba a si bien représenté aux États-Unis l'impertinence grossière de l'Autriche ignorante qu'il s'est fait expulser comme un indésirable[2].

L'arbre se connaît à ses fruits, un corps diplomatique

1. *Zukunft*, 15 janvier 1910.
2. *Temps*, 23 sept. 1915.

à ses succès. « Commencée par une fanfare, notre politique marocaine finit par une chamade », dit la *Tageszeitung*. « La France a tout obtenu au fond à la Conférence », ajoutent les *Hamburger Nachrichten*. « Notre diplomatie a été aveugle », confesse le *Hannoversche Kurier*. « La diplomatie allemande s'est rendue désagréable à tout le monde, gémit la *Frankfurter Zeitung*, des fautes et rien que des fautes... [1] » Et dans le *Berliner Tageblatt* du 26 novembre 1916, M. Theodor Wolff publiait sur la diplomatie allemande une appréciation dont les termes semblaient empruntés à un journal d'opposition français parlant du personnel diplomatique de notre pays : « L'office des Affaires étrangères d'Allemagne ne sait ni organiser son travail, ni choisir ses hommes. Les fonctionnaires qui s'occupent d'un pays ne l'ont souvent jamais visité; ils ne sont pas entourés des spécialistes indispensables; leurs attributions sont trop étendues et trop vagues. Les traitements sont d'ailleurs insuffisants pour que le recrutement de la diplomatie allemande puisse faire appel à l'élite dont elle aurait besoin. »

Je ne veux pas, bien entendu, retourner contre la diplomatie monarchique la méthode trop souvent employée contre la diplomatie démocratique; il n'est pas possible de nier par exemple les succès à Constantinople du baron Marshall; il faut reconnaître chez nos diplomates une certaine infériorité ou plutôt une infériorité certaine dans le mensonge; bien peu de nos ambassadeurs auraient consenti à raconter de sang-froid une fable analogue à celle des avions français sur Nuremberg; peut-être aussi, et nous aurons à y revenir, l'Allemagne a-t-elle organisé, à côté de son service proprement diplomatique, un service d'information et de propagande qui pourrait servir de modèle : dans tous les cas le personnel diplomatique de l'Allemagne monarchique n'est pas supérieur à celui de la France.

Ce n'est pas seulement quand elle le compare, mais encore quand elle le considère que la France peut être

1. Tardieu, *la France et les Alliances*, pp. 238 et 242.

satisfaite de son personnel diplomatique. Il faut protester contre le préjugé, trop répandu, que la France n'est pas servie à l'extérieur comme elle mérite de l'être. Ce préjugé est entretenu par les préventions politiques : les monarchistes en veulent à ce personnel d'être au service de la République, les républicains d'extrême gauche lui en veulent de ce qu'il a conservé de traditionnel. « Quand on a l'habitude des diplomates, on rencontre, je dis parmi les plus crédités, tant de stupéfiante légèreté sous une mine imposante, tant de frivolité et de cécité mentale derrière ces belles figures réfléchies, tant d'imprévoyance avec cet air avisé qu'on ne peut vraiment plus désespérer d'amener les foules au niveau de cette élite » (Sembat, 14e éd., p. 131). Cela, c'est le diplomate de théâtre, de vaudeville, le diplomate des romans d'Abel Hermant : le diplomate de la réalité en diffère quelque peu [1].

L'ensemble du personnel diplomatique n'est entré dans la « carrière » qu'après un examen difficile, préparé en général dans une école qui est incontestablement une des plus belles créations de l'initiative pri-

1. Le député Louis Marin, dans un de ses très remarquables rapports (11 juillet 1911, n° 1170, p. 2), constatait et combattait énergiquement ce sentiment général à l'égard du personnel diplomatique : « Dès ces premières lignes, déclarons hautement — en considérant que l'opinion publique semble depuis quelques années perdre confiance dans la valeur et le zèle de l'ensemble de nos agents dipomatiques, — que, si l'examen des pièces comptables amènera de multiples et graves critiques, cet examen nous a fait sans cesse constater la haute valeur professionnelle du plus grand nombre de nos agents qui servent à l'étranger, leur intégrité absolue, leur dévouement incessant en même temps que les difficultés extérieures de toutes espèces qu'ils rencontrent, notamment au point de vue financier; les fautes relevées viennent moins de la présence exceptionnelle, parmi nos agents, de personnalités n'ayant la valeur intellectuelle ni morale suffisante, mais, bien plus, de défauts graves d'organisation, notamment à l'Administration centrale, de l'insuffisance absolue des crédits, de leur aménagement défectueux. » *Le Temps* s'est fait parfois l'écho des méfiances démocratiques contre les diplomates. « En notre emps de scepticisme, où les diplomates ne sont plus guère pris au sérieux, si ce n'est par eux-mêmes... » (N° du 11 septembre 1913.) M. J. Bainville, au contraire, s'est efforcé à plusieurs reprises de combattre ce préjugé. V. notamment *le Coup d'Agadir*, pp. 46, 162, 293.

vée[1], et où il a dû aborder les principes des grandes sciences historiques, économiques, politiques. J'ai entendu un historien connu, professeur à la Sorbonne[2], invoquer son expérience de juge au concours du ministère des Affaires étrangères, et donner ce témoignage : il avait eu devant lui des jeunes gens d'une distinction extérieure incontestable, mais d'un niveau intellectuel assez bas. Il faut protester contre ce témoignage qui est grave à raison de l'autorité de celui qui le porte. Il provient, qu'il me soit permis de le dire, d'une erreur d'optique. Le rôle pratique (je laisse ici de côté la production scientifique personnelle), le rôle pratique d'un professeur de faculté des lettres est la préparation au professorat. Or, la préparation à la vie pratique, à « l'action en vue du bien de la cité », ne saurait être la même que celle d'une carrière professorale ou scientifique. Le concours du ministère des Affaires étrangères ne saurait être comparé ni aux examens de licence ès lettres (bien des candidats sont d'ailleurs pourvus de ce titre), ni au concours d'agrégation. Dans ces examens et concours, les candidats annoncent d'ailleurs rarement le rôle réel qu'ils joueront dans la vie. Mais encore un professeur éminent pourrait être un très médiocre diplomate, et inversement d'ailleurs. C'est une chose de comprendre les problèmes et une autre de faire prévaloir les solutions. L'intelligence active peut se rencontrer avec la spéculative, mais elles peuvent aussi être séparées. Je suis loin de dire que n'importe qui est bon à n'importe quoi ; mais je crois que de très grands ministres des Affaires étrangères causeraient une déception fort vive si on leur donnait pendant leur retraite une chaire d'histoire diplomatique au Collège de France. Le premier roi de Roumanie, en dehors de l'erreur de l'alliance avec l'Autriche, a bien servi son peuple ; il ne passait pas pour une intelligence supérieure. Mais Chateaubriand restant trop souvent sur les cimes où l'emportait son génie, ne pouvait distinguer les intrigues qui se

1. L'École libre des sciences politiques.
2. M. Seignobos, dans une conférence à l'École de hautes études sociales.

nouaient à terre, notamment au conclave de 1829, et sa carrière d'ambassadeur se caractérise par de magnifiques inattentions [1].

Il faut jalousement maintenir, comme grande porte d'entrée du service, le concours qui peuple les ambassades d'un personnel d'une culture étendue, approfondie et vérifiée, laborieuse et capable. Mais il ne faut pas, pour cela, priver la diplomatie des grandes intelligences qui viendraient d'ailleurs. C'est la démocratie américaine qui a donné l'exemple; elle ne se fait pas représenter nécessairement dans les grands postes par des personnages de la carrière; elle envoie en Europe des hommes qui se sont distingués ailleurs : des hommes de lettres, des publicistes, des universitaires, des hommes politiques, des jurisconsultes [2]. De même, la République française a été amenée à confier à des *outsiders* certains des postes importants où se brasse la grande politique [3].

Parmi ces diplomates arrivés aux hauts emplois sans

1. Je n'ose pas invoquer mon trop modeste témoignage. Autrement, je dirais qu'ayant une expérience déjà longue des examens à la Faculté de droit, une certaine expérience des examens de licence à la Faculté des lettres, et aussi une certaine expérience des examens à l'École des sciences politiques, j'ai été surtout frappé, chez les futurs diplomates, par une manière plus concrète de considérer les problèmes, par une connaissance plus vivante de l'histoire, par une éducation générale sentant moins les livres et davantage la vie.

2. Malheureusement, les considérations de parti jouent un rôle trop considérable dans les choix. Et si par ailleurs on généralise l'appel aux hommes distingués étrangers à la carrière, on décourage d'y entrer des jeunes gens de valeur et légitimement ambitieux. On s'interdit ainsi d'avoir un « corps diplomatique » spécialisé, comme on a une armée et une marine (M. P. Brown, *Democracy and diplomacy*, dans *North American Review*, novembre 1916, p. 691). M. Myron Herrick, ambassadeur à Paris dans les premiers temps de la guerre, est un historien distingué ; M. Henry Morgenthau est un homme d'affaires qui a passé à l'ambassade de Constantinople ; M. F. C. Penfield, ambassadeur à Vienne, est journaliste et historien ; M. Brand Whitlock, qui a fait preuve de tant d'énergie pendant l'invasion allemande, est un écrivain, journaliste, maire d'Urbana (Ohio), que son ami, le président Wilson, avait envoyé à Bruxelles, comme à un poste de repos...

3. Les nominations au-dessous du grade de ministre de seconde classe sont réservées au personnel issu du concours.

être de la carrière, on peut signaler l'amiral Touchard, ambassadeur à Petrograd ; Poubelle, ambassadeur au Vatican, ancien préfet, ancien professeur des facultés de droit ; M. Revoil, avocat d'origine, que le hasard d'un cabinet ministériel amena, après seize ans de barreau, au quai d'Orsay, qui y est resté et y a laissé une trace brillante ; parmi les vivants, M. Decrais, ambassadeur à Londres (1893), et qui avait fait une partie de sa carrière dans l'administration préfectorale ; M. Jules Cambon, ambassadeur à Berlin, qui n'est entré dans les ambassades qu'en 1897 après un quart de siècle d'administration ; son frère, M. Paul Cambon, ambassadeur à Londres, qui a également administré plusieurs départements avant de commencer ses trente ans d'ambassade ; M. Barrère, journaliste, que M. Waddington fit entrer dans la diplomatie après le Congrès de Berlin, etc. Je ne parle pas des personnalités éminentes de la politique pour lesquelles le passage dans la diplomatie n'a été qu'un accessoire, quelque brillant qu'il fût : Jules Ferry à Athènes, Challemel-Lacour à Londres, Constans à Constantinople, Delcassé à Petrograd. Ainsi, la carrière s'enrichit d'unités d'élite empruntées aux branches les plus diverses de l'activité nationale.

Quelle que soit d'ailleurs leur origine, on peut rendre cette justice à nos diplomates qu'au cours de ces dernières années ils ont bien servi le pays [1]. Est-ce que je veux nier qu'il y ait eu des erreurs ? Quel est le régime qui n'en a pas commis ? M. Raymond Recouly écrit dans *la Revue politique et parlementaire* que, dans les monarchies, le souverain est là pour exercer une surveillance, un contrôle incessant sur les choix, et que la démocratie doit par conséquent redoubler de soins et d'attention pour la désignation des ambassadeurs. Je ne sais si cette vue *a priori* est confirmée par l'expérience ; en fait, ce contrôle du souverain n'a pas paru plus efficace que celui du gouvernement démocratique. Il y a eu des

1. M. Ernest Daudet a publié dans *le Figaro*, du 30 octobre 1915 jusqu'au 16 juillet 1916, une série d'études très attachantes sur « les diplomates de la guerre » ; voir aussi *Jules Cambon*, par Paul Louis (*Revue Bleue*, 13-20 novembre 1915, p. 561).

erreurs ; certains personnages qui avaient par exemple rendu des services éminents dans la direction centrale des affaires extérieures, à qui tout le monde reconnaissait, avec une expérience consommée des problèmes, une aptitude remarquable à démêler les solutions justes, se sont trouvés, par leurs goûts et par leurs caractères, déplacés dans certains postes importants où ils avaient été appelés. Il y a eu peut-être certaines épaves de la politique, recueillies dans des postes qu'on croyait secondaires, et qui ne sont pas apparues à la hauteur lorsque les circonstances ont appelé sur ces postes l'attention du monde. Il y a un fâcheux favoritisme démocratique, comme il y a un regrettable favoritisme royal. Mais pourquoi s'hypnotiser sur ces erreurs ? Et pourquoi ne pas reconnaître qu'auprès des gouvernements alliés, comme auprès des gouvernements ennemis ou neutres, la diplomatie française, qui n'a pas toujours pu s'appuyer sur une attitude absolument nette de son gouvernement, a fait tout son devoir? Puis-je citer des noms sans être injuste pour ceux que je serai obligé d'omettre? Le 11 avril 1906, à la Chambre des députés, le ministre des Affaires étrangères lisait une déclaration dans laquelle il rendait cet hommage à nos représentants à la conférence d'Algésiras : « Je tiens à nommer devant vous notre premier délégué, M. Revoil, dont l'activité, la présence d'esprit, la droiture avisée, ont, ainsi que la compétence hautement appréciée de son collègue, M. Regnault, si puissamment servi notre cause. »

On ne peut pas penser à l'alliance russe sans rendre hommage à l'un de ses bons ouvriers, M. de Laboulaye, qui se fit admirer par sa fermeté, son tact, sa finesse, et eut l'initiative de la visite à Cronstadt. Un juge difficile, et qui se vante d'avoir « l'esprit critique [1] », déclare qu'il y a « quinze ans de l'obstiné labeur » de M. Barrère dans « la tâche, ingrate parfois, du rapprochement de la France et de l'Italie ». M. Barrère arrive à Rome en 1897. A ce moment, il y a dix ans que l'Italie, par la volonté de Crispi, s'est alliée aux empires du Centre.

1. M. Clemenceau, *Homme enchaîné*, 28 mars 1916.

On sait que la politique crispinienne était d'une gallophobie si furieuse que Bismarck, dont les espérances étaient dépassées, avait été obligé de la calmer. Elle continuait avec la même frénésie lorsque M. Barrère prit possession de son poste. Très rapidement, on assiste à d'heureuses modifications : M. Barrère négocie le traité de commerce; en 1900, il conclut avec M. Visconti-Venosta les accords méditerranéens ; il obtient la liberté de la France au Maroc en échange de la liberté italienne à Tripoli. Dès 1907, notre ministre des Affaires étrangères peut donner à la Chambre l'assurance qu' « en aucun cas et sous aucune forme l'Italie ne pourrait être ni l'instrument, ni l'auxiliaire d'une agression contre la France ». En octobre 1903, les souverains italiens sont sympathiquement accueillis à Paris ; à Algésiras, nous commençons de recueillir les premiers fruits de l'amitié italienne, prélude du grand résultat : l'entrée en lutte de l'Italie à côté de la France, résultat qui n'a éclaté qu'après un duel de plusieurs mois (décembre 1914-mai 1915) entre notre ambassadeur et le grand champion de l'Allemagne, M. de Bulow. On peut bien reconnaître, avec le juge que nous citions tout à l'heure, que M. Barrère « a véritablement rencontré le succès ». Il est seulement exagéré de dire qu'avec un ambassadeur allemand il soit le seul dans ce cas. Des résultats qu'il a obtenus à Rome, on peut rapprocher ceux remportés à Londres depuis environ la même époque (1898) par M. Paul Cambon, en qui de bons juges voient la personnalité la plus éminente de la diplomatie contemporaine. C'est lui qui, au lendemain de Fachoda, réalisa l'union des deux nations rivales ; par la confiance illimitée et l'estime particulière qu'il avait inspirées à Édouard VII, il est un des meilleurs agents de l'Entente cordiale ; il échange avec sir Edward Grey (22 et 23 novembre 1912) des lettres qui déterminent l'attitude de l'Angleterre au cas d'attaque de la France par une tierce puissance ; et ces documents sont le germe de l'alliance actuelle. En se félicitant des ententes et des alliances d'aujourd'hui, il ne faut pas oublier ceux qui en furent les bons ouvriers. Oh ! je

n'ignore pas l'argument des pessimistes : tout résultat diplomatique, alliance russe, Entente cordiale, amitié franco-italienne, découle de la force des choses. Ainsi, on constate un succès : les diplomates n'y sont pour rien. On enregistre un échec : les diplomates en sont responsables. Admirable méthode pour gagner à tout coup.

Impuissants à satisfaire la gloutonnerie des appétits allemands, les diplomates se sont trouvés par là même hors d'état d'empêcher la guerre : cette justice, cependant, leur est due qu'ils l'ont prévue et hautement prédite. En 1914, M. Paléologue, ambassadeur à Saint-Pétersbourg, qui est un des plus éminents parmi les diplomates de carrière (il y est entré en 1880, à 21 ans), donne à notre gouvernement la preuve la plus énergique de sa conviction que la guerre est inévitable : il offre sa démission pour le cas où des dispositions internes de la législation française affaibliraient l'instrument militaire de l'alliance. Notre gouvernement avait été prévenu auparavant par nos représentants auprès des gouvernements aujourd'hui ennemis, et notamment par M. Jules Cambon, notre ambassadeur à Berlin, un des diplomates les plus incontestés de notre temps. Dans ses dépêches de 1913 et de 1914, sonne presque toujours cet avertissement : l'Allemagne ne craint pas la guerre ; son gouvernement est disposé à en accepter allégrement les redoutables responsabilités. Ce ne sont pas nos diplomates qui ont contribué à répandre dans le pays des illusions entretenues par l'ignorance et l'esprit de parti : « Il y a dans le pays (en Allemagne), lit-on dans le *Livre jaune*[1], des forces de paix, mais inorganiques et sans chefs populaires... Ces éléments préfèrent, par raison ou par instinct, la paix à la guerre ; mais ce ne sont que des forces politiques de contrepoids, dont le crédit sur l'opinion est limité, ou des forces morales de silence, passives, et sans défense contre la contagion d'une poussée belliqueuse... Un exemple éclairera cette idée : les 110 députés socialistes sont des

1. Note du 30 juillet 1913, p. 16.

partisans de la paix. Ils ne sauraient empêcher la guerre, car elle ne dépend pas d'un vote du Reichstag, et, en présence de cette éventualité, le gros de leurs troupes ferait chorus dans la colère ou dans l'enthousiasme avec le reste du pays. » Il faudra toujours lire, lorsqu'on voudra découvrir les coupables dans ce crime contre l'humanité, le rapport du 21 novembre 1913, dans lequel notre ambassadeur, d'après ses observations personnelles, et surtout d'après des confidences que lui a faites le roi des Belges, décrit comment le Kaiser se dépouille progressivement de son masque d'empereur de la paix : « L'empereur ne se donne plus pour le champion de la paix du monde contre la tendance belliqueuse... Son chef d'état-major a pu dire devant lui qu'on n'éviterait pas le conflit armé... Il se familiarise avec un ordre d'idées qui lui répugnait autrefois... » Il faudra lire aussi les dépêches angoissées de la veille du conflit : le 21 juillet 1914, deux jours avant l'ultimatum à la Serbie, M. Cambon informe notre gouvernement que la machine de guerre allemande a commencé de s'ébranler. Le 25, il écrit : « Je ne vois que l'Angleterre qui puisse être écoutée à Berlin. » On suit, dans ces documents de nos *Livres jaunes*, l'anxiété d'une conscience qui prédit la guerre inévitable et qui croit cependant de son devoir de faire pour la paix des efforts désespérés.

La France a été servie comme elle méritait de l'être.

Le grand homme d'État qui a été un des artisans de la coopération roumaine, M. Take Jonesco, a conté, dans ses *Souvenirs*, un entretien qu'il eut en 1911 avec le comte d'Ærenthal : « Quelle fut ma surprise de trouver le comte d'Ærenthal presque converti à la république ! Il me dit que sa prévention contre le système républicain avait fait place à un jugement plus sobre. Il m'expliqua que c'est surtout pour la politique étrangère qu'il avait cru, autrefois, à la supériorité du système monarchique. — Or, me dit-il, voilà la France qui donne un démenti catégorique à toutes mes théories. La République française fait une politique étrangère excellente, et avec un indéniable succès. Bien que la France, grâce à ses institutions politiques, consomme

plus d'hommes que n'importe quel autre pays, elle a constamment des hommes de premier ordre à sa tête. Voyez sa diplomatie. Tout le corps diplomatique de l'Allemagne et de l'Autriche ensemble ne vaut pas le trio des frères Cambon et de Barrère, pour ne citer que ceux-là. — Comment ! lui répondis-je en riant, c'est vous, le comte d'Ærenthal, ici, au Ballplatz, en vue des portraits de Metternich et de Kaunitz, qui me dites tout cela ? — Oui, c'est moi. La vie nous enseigne tant de choses [1]... »

Rallions-nous à cette opinion du ministre autrichien. N'attendons pas que les serviteurs du pays soient morts pour les sacrer grands hommes. Guérissons-nous de nos crises d'humilité frénétique ; renonçons à cette maladie nationale, de nous accuser bruyamment de toutes les infériorités. Reconnaissons simplement que, sur ce point comme sur bien d'autres, la France, par sa représentation à l'étranger, a prouvé qu'elle est toujours un grand pays.

§ 4. — L'APTITUDE DIPLOMATIQUE DE LA DÉMOCRATIE PROUVÉE PAR L'HISTOIRE DE LA DIPLOMATIE DE LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE.

La France moderne est à la fois une démocratie et une grande nation. Notre diplomatie doit faire face à une double catégorie de devoirs correspondant à cette nature complexe : elle doit d'abord maintenir les traditions de grandeur de cette personne morale qu'est la France, assurer, en même temps que sa sécurité, son besoin légitime d'expansion ; vivant au milieu de monarchies qui ne pensent qu'à leurs propres intérêts, la France n'a pas le droit d'oublier les siens ; menacée sur ses frontières, elle doit penser à les défendre. Sur tous ces points, la République continue, dans une chaîne ininterrompue, l'œuvre des régimes antérieurs.

En même temps qu'une grande nation, la France est une démocratie, et à ce titre, sa diplomatie doit s'inspirer d'un idéal de justice, de liberté, de paix.

1. *Figaro*, 21 septembre 1915.

La diplomatie doit donc servir deux idéalismes différents, souvent contradictoires. La France ne peut en sacrifier aucun. Une démocratie comme la Suisse, que le droit international a suffi, jusqu'à ce jour, à protéger, peut se permettre de poursuivre *assez loin* la réalisation de l'idéal républicain, tant dans ses institutions intérieures que dans sa politique extérieure. Les devoirs divers qui s'imposent à une *grande démocratie* comme la France la contraignent à vivre dans la région moyenne des transactions, du relativisme, de l'opportunisme.

De droite, on reproche à la diplomatie républicaine de n'avoir pas défendu les intérêts de la France comme grande nation; de gauche, on critique la manière dont elle a exécuté ses obligations comme organe d'une démocratie.

L'absence de volonté, d'unité, de continuité de vues condamnerait les démocraties à des échecs constants dans les combinaisons diplomatiques où ces vertus sont des conditions indispensables de succès. On prétend trouver dans les faits la confirmation de cette vue dogmatique.

Il est peu de domaines où les faits soient plus faciles à solliciter dans le sens pessimiste. Un échec diplomatique est retentissant, une victoire diplomatique est silencieuse. Comment, sans se déconsidérer, un ambassadeur pourrait-il se vanter d'un succès remporté sur le gouvernement auprès duquel il est accrédité? Comment, sans compromettre la paix, la diplomatie pourrait-elle se vanter d'avoir évité la guerre? Comment, lorsqu'on l'accuse de fuir, la diplomatie peut-elle proclamer qu'elle se borne à rompre pour mieux attaquer? Comment pourrait-elle protester contre la qualification de faillite attachée à une de ces défaillances passagères, localisées, comme il s'en produit inévitablement dans toute lutte? Les raisons sont multiples pour lesquelles on parle des défaites de la diplomatie, en ignorant ses succès.

J'ajoute d'ailleurs que tout échec diplomatique n'est pas nécessairement le résultat d'une faute. Ce n'est pas au succès que l'on peut juger un acte, une opération

isolée. Il y a d'abord des buts si élevés qu'ils valent qu'on coure un risque ; mais surtout les forces qui guident les peuples contiennent une très grande part d'irrationnel, donc d'imprévisible ; en sorte qu'une combinaison dans laquelle a été accumulée toute la logique, toute la raison, toute la sagesse humaine peut finalement échouer.

Loin de moi d'ailleurs la pensée de prétendre que la diplomatie républicaine n'a pas commis de fautes et que ses échecs ne s'expliquent que par la malchance. Des fautes ont été commises, et nombreuses ; il n'est pas de gouvernement qui puisse avoir d'une façon continue un bon sens génial. Mais les faits démontrent que les fautes de la diplomatie républicaine ne sont ni plus fréquentes ni plus graves que celles des autres diplomaties. J'ajoute que, si le critérium pragmatique est absurde en science et en métaphysique, s'il est contestable lorsqu'il s'agit d'un acte ou d'une opération isolée, il devient au contraire parfaitement légitime lorsqu'il s'agit de juger l'œuvre d'un régime pendant un long stade de l'histoire d'un pays. La valeur d'un système politique se mesure à ses fruits. C'est une épreuve que, en dépit des critiques maussades, peut subir la diplomatie démocratique, et d'une façon concrète la diplomatie de notre République.

Je n'hésite pas à reconnaître que certains de nos hommes politiques ont parfois conçu des plans très vastes que les événements ont refusé de couronner. Mais quel est le régime qui puisse se vanter qu'au cours d'un demi-siècle les faits ne sont jamais venus contrarier ses conceptions ? On a fait grief à M. Delcassé de sa politique de silence, de maussaderie et d'isolement à l'égard de l'Allemagne ; on la reconnaissait bonne en elle-même, mais on lui reprochait de ne pas s'appuyer sur une force militaire suffisante. Une opération diplomatique, disait-on, est une opération de crédit, basée sur l'encaisse militaire. L'encaisse manquait, et un gouvernement responsable ne peut pas se permettre de pareilles abstractions. — Convenons qu'il a pu se produire quelques maladresses, quelques imprudences,

quelque hâte dans l'exécution de ce plan. Il n'en restait pas moins le plus conforme aux intérêts véritables de la France, et la République en a poursuivi la réalisation avec une patience, avec une ténacité, avec un succès qui fournissent la meilleure réfutation de la thèse de « l'absence de volonté » démocratique. De quelles œillères faut-il volontairement se munir pour synthétiser notre diplomatie dans cette trilogie : Fachoda ! Tanger ! Agadir ! — L'incident, incontestablement pénible, de Fachoda ne doit pas nous faire oublier les ententes méditerranéennes avec l'Angleterre, préludes de l'Entente cordiale, devenue l'actuelle alliance ! Eh oui ! Guillaume II est descendu à Tanger, et la *Panther* a mouillé devant Agadir. Mais c'est nous, qu'on ne l'oublie pas, qui sommes restés au Maroc. « L'impasse » de Tanger, comme parle M. Maurras, n'était pas sans issue ; et nous avons pu mesurer « l'abîme » marocain. Quelques obstacles ont pu retarder la marche de notre politique africaine ; ils ont servi seulement à mieux faire ressortir la ténacité de la volonté française en dépit des crises politiques et des changements du personnel gouvernemental.

Combien de fois, depuis le déchaînement du grand conflit mondial, avons-nous entendu, dans la presse ou dans les conversations privées, ce cri poussé avec l'impudente assurance des incompétents : « Notre armée est admirable, mais notre diplomatie... ! » Il y a eu l'erreur turque et l'erreur bulgare, et peut-être l'erreur grecque. Eh oui ! il aurait fallu poursuivre à travers les Dardanelles encore libres le *Gœben* et le *Breslau*, les empêcher de se maquiller en croiseurs ottomans, étouffer dans l'œuf l'hostilité turque par quelques cuirassés mouillés devant Constantinople, sauvegarder ainsi la liberté des communications russes : et la guerre eût été rapidement terminée à l'avantage des Alliés [1]. Beaucoup

1. Il est très difficile de dégager la vérité sur ces événements récents : on croit en général que la poursuite des croiseurs allemands par l'amiral Boué de Lapeyrère fut arrêtée par le gouvernement français sur l'invitation du gouvernement anglais hésitant à indisposer la Turquie (Albert Bonnard, *Journal de Genève*, 4 janvier 1916).

auraient souhaité une action plus énergique et plus clairvoyante à l'égard de la Grèce officielle... Si ce sont là des fautes, ce sont de celles qui honorent ceux qui les commettent. Les Alliés combattent pour des principes, parmi lesquels figurent le respect des petits États et celui des droits de la neutralité : ils éprouvent une difficulté extrême à faire prévaloir contre ces principes leurs intérêts militaires les plus évidents. Ils combattent pour le droit et ils profitent ainsi de cette contre-partie que le droit combat pour eux. Si, d'autre part, ce sont là des fautes, elles ne sont pas imputables à la seule diplomatie démocratique, mais à celle de tous les Alliés, chez qui tous les modes de gouvernements sont représentés, depuis l'autocratisme jusqu'à la république démocratique, en passant par la monarchie constitutionnelle [1].

J'en dirai autant de l'erreur bulgare. Obéissant toujours à la vieille tendance essentiellement française de nous abaisser devant l'étranger, nous faisons de notre propre diplomatie le bouc émissaire de nos échecs. Mais, en réalité, sans porter atteinte à l'union sacrée avec nos alliés, ne sommes-nous pas en droit de croire que la fausse manœuvre a été collective ? Appelée plus tard à départager les rôles et les responsabilités, l'histoire mettra peut-être en lumière l'influence exercée dans cette passe difficile par les vieilles tendresses et les illusions tenaces de la Russie envers la Bulgarie, qui est son enfant de douleur, qui lui doit le salut et l'existence, qui a été sauvée par elle des Bachi-Bouzouks qui la torturaient, la martyrisaient, la massacraient. Ces sentiments traditionnels ont eu leur écho à l'ouverture de la Douma, lorsque Sazonoff distingua entre le souverain bulgare et son peuple, comme si les convoitises des Bulgares ne s'étaient pas élevées à la hauteur des ambitions personnelles de leur tsar. « Une femme qui accouche d'un veau l'aime comme un enfant », disent les Serbes pour expliquer les sentiments, envers la Bulgarie, de la Russie libératrice.

1. La longue patience des gouvernements alliés fait mieux ressortir la justice de la déposition du roi Constantin, à la suite de l'énergique mission de M. Jonnart.

L'histoire dira peut-être aussi que les protestations enflammées de Gladstone contre les *Bulgarian atrocities* (atrocités dont les Bulgares furent les victimes de la part des Turcs) retentissaient encore au cœur des Anglais, qui n'ont pu que devant l'évidence se décider à croire que les victimes s'allieraient avec les bourreaux, pour devenir bourreaux à leur tour. Maintenant que les événements ont déroulé leur cours, ceux qui avaient dénoncé l'erreur bulgare, comme aussi ceux qui avaient réservé l'expression de leur opinion, ratiocinent avec assurance : le diplomate doit avoir devant lui tous les éléments du problème international à résoudre, comme l'organiste trouve devant lui toutes les touches de son clavier. On ne pouvait ignorer que l'élément principal du problème bulgare, c'était la haine serbe, et qu'on avait par conséquent à redouter une trahison que devait d'ailleurs faire prévoir le précédent de 1913. — Mais, si cet élément l'a finalement emporté, il faut reconnaître qu'il y en avait d'autres, qu'on ne pouvait négliger : la haine du Turc, ennemi héréditaire au même titre que les Serbes, et, de plus, ancien bourreau de la Bulgarie; en 1912, en prenant le commandement de ses troupes, Ferdinand avait lancé une proclamation fameuse où il rallumait la flamme des croisades, invitant les peuples chrétiens des Balkans à rejeter le croissant hors d'Europe; comme on savait d'autre part qu'il avait la hantise de coiffer à Constantinople la tiare des empereurs de Byzance, on pouvait hésiter à croire qu'il travaillerait à y consolider le croissant; on pouvait aussi tenir compte de certaines résistances dans le peuple et le Sobranié; on ne pouvait négliger non plus certaines affirmations solennelles, certains engagements, certains serments d'un prince à qui l'on a fait l'honneur de le comparer aux princes italiens du seizième siècle, véritable virtuose de la duplicité et de la félonie [1]. La diplomatie française a été trompée pour

1. V. dans *le Temps*, 30 octobre 1915, la correspondance échangée entre le roi Ferdinand, qui signait « le bon Européen », et M. Joseph Reinach. J'ignore, d'autre part, s'il est exact que la Roumanie, avant d'entrer en guerre contre l'Autriche, avait

avoir cru, avec Shakespeare, « qu'il n'y a point de scélérat parfait ». Mais surtout, une pensée valait que l'on coure quelque risque : c'était la pensée, par des compromis et des transactions entre les diverses aspirations nationales, d'établir entre les États balkaniques un équilibre plus ou moins médiocre, qui les empêche de songer sans cesse à s'entr'égorger et à entretenir ainsi un foyer sans cesse menaçant, non seulement pour eux, ce qui serait peu de chose, si le jeu leur plaît, mais pour l'Europe tout entière, ce qui est plus grave. L'utopie du « patriotisme balkanique », puisque l'événement a démontré que c'était une utopie, pouvait paraître comme « une féconde pensée d'avenir[1] ». Réconcilier les États chrétiens de la péninsule; les amener à lutter de concert pour leur indépendance et pour l'affranchissement de leurs frères de race retenus encore sous le joug austro-hongrois ou turc, c'était un grand dessein digne des meilleures traditions de la France. Si d'ailleurs il avait réussi, Constantinople tombait et la paix était avancée de plusieurs longs mois. Un gouvernement aurait encouru des reproches s'il n'avait pas fait tous ses efforts en faveur de cette grande et profitable entreprise. Le succès l'aurait couronnée, si les peuples avaient eu plus d'influence sur leurs propres destinées. L'erreur bulgare est une faute que l'on peut avoir le regret, mais non pas le remords d'avoir commise.

Attendons d'ailleurs la fin. On pourra se demander si la véritable erreur bulgare ne fut pas une erreur du roi Ferdinand. A la fin de juillet 1915, les succès militaires austro-allemands se précipitaient avec une telle rapidité que des observateurs hypnotisés par les événements locaux et incapables de se hausser au-dessus de la mêlée, jusqu'à la région sereine d'où l'on juge sainement les

des raisons sérieuses de croire à la neutralité bulgare, et si ce motif peut expliquer dans une certaine mesure le retard dans l'arrivée des renforts russes. Il n'est pas douteux dans tous les cas que le premier plan de la première partie de la campagne roumaine semble fondé sur la croyance que la Bulgarie n'attaquerait pas la Roumanie. Les Roumains, voisins cependant des Bulgares, auraient été eux aussi trompés par eux.

1. A. de Mun, *l'Heure décisive*, p. 152.

coups, pouvaient croire à l'imminence de la « paix allemande ». Ferdinand a voulu s'en assurer les profits. L'échec bulgare a été la conséquence de l'absence de succès militaires plutôt que des imperfections diplomatiques.

On a beaucoup reproché à la diplomatie de l'Entente et, par conséquent, à la diplomatie démocratique d'avoir dissuadé les Serbes de s'emparer de Sofia pendant la préparation laborieuse de la mobilisation bulgare. J'ignore si la Serbie a eu vraiment l'intention et surtout la possibilité de tenter un coup de force contre la Bulgarie alors qu'elle avait assez à faire à défendre sa frontière du nord contre les troupes austro-allemandes. Dans tous les cas, une attaque de la Serbie contre la Bulgarie n'allait pas sans inconvénients qui méritaient réflexion : sans en exagérer la portée, on peut affirmer qu'il y avait de forts tiraillements entre le gouvernement bulgare et une partie importante de l'opinion : une attaque serbe aurait eu pour résultat de réaliser l'union patriotique autour du roi. Mais surtout, si l'on considérait seulement ces engagements écrits et solennels que jusque-là l'Allemagne seule avait traités comme des chiffons de papier, l'attaque bulgare devait déclancher au profit de la Serbie l'alliance grecque, qui, étant purement défensive, n'aurait pas joué si la Serbie avait pris l'initiative des hostilités.

Sans doute, notre diplomatie a éprouvé, encore de ce côté, des mécomptes ; mais, finalement, c'est le déclanchement théorique de cette alliance qui a permis à l'Entente, régulièrement appelée par le gouvernement grec, de s'installer à Salonique, et c'est cette installation qui a été une des causes de l'entrée en scène de la Roumanie. En toutes choses, mais surtout en matière diplomatique, il faut considérer la fin.

Pendant la première partie de la guerre, quand l'Allemagne et ses alliés paraissaient libres de porter leurs efforts où ils voulaient, d'attaquer successivement chacun de leurs adversaires, on s'écriait encore que la démocratie fait la faiblesse des coalitions. Voyez, di-

sait-on, la solidité des alliances monarchiques, basées sur le principe d'autorité : l'Autriche est vassale de l'Allemagne ; la Turquie est son esclave ; la Bulgarie, son valet. Il y a une tête qui commande, et qui est partout instantanément obéie. C'est un bloc que nous avons à combattre. Au contraire, les puissances libérales, France, Angleterre, Italie..., conservent, jusque dans leur politique extérieure, l'empreinte de la liberté et de l'individualisme. Chez nos ennemis, c'est l'ordre, l'énergie, la rapidité de conception et d'exécution. Chez nous, c'est le flottement, l'incertitude, les conversations et les échanges de notes. L'ennemi met à profit ce manque de discipline, il fait peser successivement sur chacun des alliés presque isolés le poids total de son bloc autoritaire. Ce raisonnement a pu être possible à un moment donné pour des observateurs superficiels et quelque peu prévenus. Il tombe dès que l'on considère les choses avec le recul et la sérénité nécessaires. Et d'abord l'histoire montre que les difficultés des coalitions ne sont pas le propre des gouvernements démocratiques. Au temps de la guerre de Sept ans, Frédéric II ne serait jamais parvenu à résister, pendant une campagne, à la France, à la Russie et à l'Autriche, si ces puissances avaient frappé partout et dans le même temps de grands coups. Mais l'une était toujours en retard, c'était l'Autriche ; l'autre, la Russie, était essentiellement intermittente. Frédéric II n'eut jamais à combattre, dit Jomini, que contre des armées isolées, qui n'opéraient que successivement à trois ou quatre mois d'intervalle, et dont les chefs, irrésolus et pusillanimes, n'étaient jamais d'accord. Ajoutons que deux de ces puissances conclurent avec Frédéric une paix séparée. Le « merveilleux » de la guerre de Sept ans disparaît, ainsi que l'observe Napoléon [1], si l'on considère les fautes, les défaillances, les incertitudes, la faiblesse de la coalition, cependant monarchique, qu'eut à combattre Frédéric II. Et faut-il rappeler ici les vicissitudes stupéfiantes par où passèrent les coalitions de

1. *Précis des guerres de Frédéric II*, ch. IX.

monarchies machinées contre la France révolutionnaire et napoléonienne, coalitions bigarrées, mal cousues, incessamment déchirées par la divergence des intérêts dynastiques? Au cours de dix années, le second Pitt dut former contre la France trois coalitions avec la Hollande, la Russie, l'Autriche et la Prusse. Toutes échouèrent. Ce ne fut qu'après sa mort et aussi après Moscou que fut formée la quatrième coalition, qui devait être victorieuse. La vérité, au point de vue de la coordination internationale, c'est qu'il n'y a jamais eu une alliance continentale de monarchies très autoritaires plus étroite que la Quadruple-Entente.

Ce qui a fait, pendant un certain temps, la force de la coalition que nous avons en ce moment à combattre, c'est d'abord qu'elle a eu un chef qui s'est imposé à elle par l'énorme supériorité de ses forces sur celles de tous ses alliés réunis ; non seulement la puissance allemande dépasse celle de l'ensemble austro-hongrois, turc et bulgare, mais encore c'est elle qui s'est vue contrainte de sauver ces « seconds », plus ou moins brillants, mais chacun impuissant à se protéger lui-même. Dans ces conditions, l'Allemagne commande et se croit autorisée à utiliser à son profit les forces de ses vassaux. Toutes les conférences entre nos ennemis ne peuvent être qu'une litanie où les représentants de François Joseph, de Ferdinand et de Mohammed répondent : *Amen !* à ce que dit le représentant de Guillaume II. Une autre supériorité de la coalition, c'est qu'elle a pu jouer de ses lignes intérieures.

Du côté de l'Entente au contraire, il y a eu des différences dans les degrés de préparation qui n'ont pas toujours permis une action combinée. Si, d'autre part, l'on considère tous les intérêts qui séparent les Alliés, toutes les rivalités anciennes et les préjugés invétérés qui divisaient la Russie, l'Angleterre, la France et l'Italie, on peut s'étonner que le lien qui les attache n'ait pas encore paru plus mou : dans l'Adriatique, il faut concilier les prétentions serbes, appuyées par la Russie, et les prétentions italiennes sur des terres dalmates encore aujourd'hui autrichiennes ; la Russie am-

bitionne Constantinople et les détroits[1], mais la Roumanie aime mieux les voir détenus par une Turquie agonisante que par une puissance jeune, ambitieuse, énergique ; ces ambitions russes barrent l'espoir d'une paix séparée avec la Turquie. En Macédoine et en Thrace, il faut mettre d'accord les Serbes, les Roumains et les Russes ; en Asie, il faut tenir compte des ambitions russes, italiennes, anglaises et françaises. Combien pèsent peu les formes politiques internes en présence de ces compétitions d'intérêts ! Et pourtant, au bloc discipliné des États autoritaires sous la férule allemande, les Alliés sont parvenus à opposer une union sacrée aussi compacte, union sacrée qui laisse à chaque puissance son indépendance et sa personnalité, où aucun chef ne substitue tyranniquement sa volonté à celle des autres alliés, mais qui unifie en vue du but suprême les volontés diverses et concordantes de ces alliés. Ici encore, nous pouvons craindre de manquer du recul de l'histoire et de nous laisser influencer par le sentiment patriotique ; mais enfin, cette formule féconde lancée par un homme d'État français : « l'unité d'action sur l'unité de front », semble devoir une grande partie de sa réalisation au plus démocratique des gouvernements alliés : à celui de la France.

Je me garderai de retourner contre la monarchie la méthode employée par certains « historiens » au sujet de la diplomatie démocratique. Autrement, quel ensemble impressionnant il serait facile de composer avec les erreurs de la diplomatie monarchique. L'histoire de ce second demi-siècle n'est-elle pas dominée par cette faute capitale des monarchies européennes qui s'abstinrent en 1870-71 d'empêcher le démembrement de la France ? Il y aura toujours une France, disait-on. Oui, mais il n'y eut plus d'Europe. L'Angleterre et la Russie, peut-être bientôt l'Autriche, ne sont-elles pas appelées aujourd'hui à payer les conséquences de cette abstention ? On a opposé la diplomatie de la mo-

1. Ambition abandonnée par la Russie révolutionnaire.

narchie anglaise à la diplomatie démocratique : quels mécomptes cependant elle eut à subir à Constantinople ! Et la diplomatie autocratique de la Russie a connu bien des déboires en Extrême-Orient. Parlerai-je de la diplomatie monarchique de l'Allemagne ? Elle ne se distingue pas seulement par sa brutalité, par le cynisme avec lequel elle soutient, au vingtième siècle, la doctrine barbare du droit fondé sur la longueur des dents aiguisées et la force des crocs, par ses contradictions et ses mensonges, mais encore par le caractère colossal de ses erreurs ; elle a pensé qu'elle pouvait, avec de l'argent effrontément répandu, acheter la conscience des États-Unis, de l'Italie, de tous les neutres ; elle a espéré que les Belges feraient la haie sur le passage de ses armées ; elle a escompté que l'Angleterre resterait témoin impassible de la violation de la neutralité belge ; elle a eu l'assurance que l'Italie se ferait sa complice ; elle a été persuadée que la France, divisée et travaillée par la Révolution, n'opposerait pas de résistance à ses armées victorieuses. Nous avons fait grand bruit en France autour des succès remportés par les diplomates allemands à Sofia et à Constantinople ; mais nous ne devons pas oublier l'échec qu'a essuyé le plus illustre d'entre eux, M. de Bulow, sur un théâtre autrement important, à Rome. Et que penser de la diplomatie allemande à l'égard des États-Unis ? Des censeurs sévères, mais s'efforçant d'être impartiaux, ont déclaré qu'à certains moments, on aurait dit que la diplomatie des Alliés et celle des empires du Centre avaient engagé un match à celle qui commettrait le plus de fautes ; la supériorité est certainement restée aux coalisés quant au nombre et à l'importance des parties perdues.

Je me garderai aussi de remonter dans le passé et de chercher dans l'histoire de la monarchie traditionnelle en France des enseignements cependant utiles. Tanger, Agadir, Algésiras, le traité franco-allemand et la cession d'une partie du Congo sont invoqués comme caractérisant la diplomatie républicaine. On oublie que ce ne sont là que les incidents passagers d'une longue opération dont le résultat final a été l'ins-

tallation de la France au Maroc. On a prédit que la République perdrait ses colonies. Oublie-t-on que le traité le plus désastreux qui, dans cet ordre d'idées, ait été subi par la France, a été signé par la monarchie, à Paris, le 10 février 1763? Le cœur léger, la France abandonnait le Canada, la vallée de l'Ohio, la Belle-Rivière, un des centres industriels les plus puissants du monde, « quelques arpents de neige », disait Voltaire; elle perdait l'Hindoustan, des « déserts brûlés ». Ce n'est pas un ministre de la République, mais bien de la monarchie, M. d'Argenson, qui déclarait qu'il donnerait toutes les colonies « pour une tête d'épingle ». C'est Choiseul qui, au moment de signer le traité de Paris, prend le ton plaisant pour écrire à Voltaire : « Si vous comptiez sur nous pour les fourrures de cet hiver, je vous avertis que c'est en Angleterre qu'il faudra vous adresser. » C'est encore un ministre de la monarchie, Bernis, qui porte cette appréciation sur la France monarchique : « Il n'y a ni gouvernement, ni administration, ni armée [1]. » Les moyens de la monarchie sont mis en jeu : l'alliance espagnole, le pacte de famille a pour résultat de nous priver au profit de l'Espagne du dernier lambeau de notre patrimoine américain : la Louisiane. Ce n'est cependant pas d'après ces défaillances que nous jugeons l'œuvre grandiose de la monarchie française ; Louis XV ne nous empêche pas de rendre justice à la « royauté magnifique » de Louis XIV. Nous demandons seulement la même justice pour l'ère démocratique. Pourquoi aller toujours aux extrêmes? Pourquoi nous condamner à être soit des *laudatores temporis acti*, soit des apologistes aveugles et exclusifs du temps présent? Pourquoi exagérer les faux pas de l'histoire française et en rendre responsable le régime politique qui n'a pas nos préférences?

Nous voyons les verrues sur la figure démocratique ; ne nous hypnotisons pas sur elles. Nous vivons à une

1. « Nous n'avons ni généraux ni ministres...Je trouve cette phrase si bonne et si juste que je veux bien qu'on me comprenne dans cette catégorie, si l'on veut. » (Bernis, *Mémoires*, t. II, p. 152.)

époque de vie grouillante, d'idées nouvelles en genèse, de passions en lutte, peut-être de sociétés en formation, et c'est pourquoi elle est passionnément intéressante; c'est pourquoi, aussi, il est difficile de n'être que juste envers elle. Comparons le point de départ et le point d'arrivée. A peine maîtresse de ses destinées, la démocratie s'efforce de s'organiser à l'intérieur, et là que de fautes, que d'erreurs, que de passions imprudemment déchaînées! Mais aussi que d'obstacles sur la route, et quelle énormité de la tâche à accomplir! En même temps, à l'extérieur, la République poursuit l'œuvre des régimes précédents; « elle joue le même air en s'efforçant de le mieux jouer ».

Je ne veux pas présenter une apologie aveugle que je compléterais par un dénigrement systématique. Je m'efforcerai de montrer la vérité toute simple.

Voici le point de départ. Au lendemain de la chute d'un empire qui n'était pas, j'en conviens, une monarchie au sens traditionnel, la France est vaincue, diminuée, anémiée; elle est profondément divisée entre les factions et les partis; elle sent encore les plaies de l'insurrection de la Commune; les conservateurs se combattent au nom de trois prétendants, les républicains ne savent quelle république ils vont se donner; Bismarck se mêle des élections à l'Assemblée nationale et empêche Gambetta de déclarer inéligibles les anciens fonctionnaires de l'Empire! De celles des nations qui n'ont pour elle ni haine ni menace, la France obtient à peine une sympathie attristée et mélangée de quelque pitié. Cependant, le monde ne tarde pas à assister à ce spectacle non dépourvu de grandeur : sans la tutelle d'un monarque, la France se guérit de ses plaies, remet dans ses finances un équilibre que Bismarck pensait avoir définitivement rompu par l'exigence d'une indemnité qu'il croyait écrasante, apporte son or aux emprunts de libération, débarrasse le territoire des derniers Allemands qui le souillaient, améliore son administration (loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux), réorganise son armée (loi militaire du 27 juillet 1872). En même temps, elle rétablit son organisme éco-

nomique, dont la vitalité s'affirme par les expositions universelles et par les plans grandioses de travaux publics (plan Freycinet).

Par cette œuvre de reconstitution énergique et patiente, la France ne tarde pas à s'imposer de nouveau à la considération du monde; d'autre part, son génie n'a pas tardé à remettre ses moyens d'action à la hauteur du rôle que ses traditions l'appellent à jouer. Et c'est alors qu'elle peut s'atteler à l'œuvre grandiose qui restera l'honneur de sa diplomatie : l'affranchissement et la reconstitution de l'Europe, en présence du pangermanisme menaçant.

Que la République se soit chargée des destinées du pays, au moment où il se trouvait plongé par la défaite dans un isolement profond, c'est un premier fait qu'on ne peut discuter. Qu'elle ait pu d'autre part, quarante ans après, opposer à l'agression allemande un faisceau d'alliances plus compact et plus solide que les plus optimistes n'auraient osé l'espérer, c'est encore un autre fait évident. Œuvre du hasard! riposteront peut-être ceux que les préventions mettent à l'abri de tous les arguments. Mais puisqu'on veut infliger au régime la responsabilité des échecs, qu'on lui laisse au moins le mérite des succès. Autrement, on s'assure une martingale assez peu honnête qui permet de gagner à tout coup. Pour moi, je n'emploie pas la méthode que je critique; je ne dis pas qu'au point de vue de la politique extérieure, la monarchie aurait fait plus mal; j'affirme seulement qu'il lui était difficile de faire mieux. Je ne nie pas les défaillances, les erreurs et les fautes; il y en a dans toute œuvre humaine, sous tout régime politique; je dis seulement qu'elles ne détruisent pas l'unité de l'œuvre, et que cette unité ne peut s'expliquer que par une volonté persistante et réfléchie. Que cette unité résulte d'un instinct national profond, c'est possible; il me suffirait à la rigueur de constater que le régime n'a pas gêné les manifestations de cet instinct. Mais on est encore en droit de voir dans la réalisation persévérante et patiente d'un plan grandiose et d'ailleurs difficile à réaliser, en dépit des changements

de politique intérieure et des modifications du personnel gouvernemental, une manifestation de la solidité de notre ossature diplomatique, de ce personnel d'ambassadeurs, de ministres et de « commis » dont nous aurons bientôt à parler.

Il s'agissait de rétablir, par la constitution de groupes symétriques de puissances, l'équilibre rompu en 1870 par la tentative d'hégémonie allemande ; il fallait satisfaire le besoin de stabilité de la matière internationale, et assurer la paix par l'équilibre.

Cette politique de la paix par l'équilibre, ainsi reprise par la troisième République, c'est la politique « qui a fait la France, celle qu'avaient pratiquée, aux jours les plus glorieux de notre histoire, les ouvriers immortels de notre puissance et de notre unité, les Henri IV, les Richelieu, les Mazarin; qui ne souffrait point qu'un État fût assez puissant pour opprimer les autres, et qui, en brisant le cercle de fer de la monarchie universelle, en maintenant l'équilibre entre les nations, avait sauvé, avec la grandeur française, l'indépendance de l'Europe et la liberté de l'esprit humain [1] ». C'est cette politique qu'a reprise Louis XVIII. qu'en 1850 Tocqueville, en 1866 Drouyn de Lhuys conseillaient à Louis-Napoléon, puis à Napoléon III. C'est le fond des discours diplomatiques de Thiers sous le second Empire; c'était l'opinion de Gambetta, un des plus fermes partisans de l'alliance anglaise. La politique française est une à travers les régimes.

Ce long travail de reconstitution de l'Europe, qui n'a abouti qu'en 1907, a débuté par l'alliance russe. Sur ce point spécial, la démocratie républicaine a repris une tradition de la monarchie légitime de la Restauration, malheureusement interrompue par le régime césarien : MM. de Freycinet et Ribot ont été les continuateurs du duc de Richelieu, de Chateaubriand, de Polignac, qui put faire l'expédition d'Alger parce qu'il se sentait

1. Paul Deschanel, *Discours de réception à l'Académie française*, 1900 ; du même, *Talleyrand au Congrès de Vienne*, 1881 ; Lettre aux instituteurs, dans *Manuel général de l'instruction primaire*, 1916.

appuyé par la Russie contre les jalousies anglaises. Facilitée par la politique tortueuse d'assurances et de contre-assurances pratiquée par Bismarck, et qui a eu pour résultat d'éloigner la Russie de l'Allemagne, l'alliance russe est l'œuvre anonyme de toute la diplomatie républicaine, sur l'espace de près d'un demi-siècle : en 1875, elle s'esquisse : Bismarck projette de parachever l'écrasement de la France qui se relève plus rapidement qu'il ne l'avait cru ; nous sortons sains et saufs de la chaude alerte, grâce à l'intervention du tsar ; en 1878, la Russie et la France combinent leur action au traité de Berlin ; en 1891, l'alliance est formellement conclue. Dans la suite, elle se confirme, se développe, se précise, produit ses effets. Le mariage de raison se consolide dans le sentiment.

Cette heureuse sortie du cercle de solitude où Bismarck avait prétendu l'enfermer n'était cependant pas pour la diplomatie française le résultat le plus difficile à obtenir. Les obstacles les plus considérables devaient commencer lorsqu'il s'agirait d'en développer les conséquences en obtenant de nouveaux concours. La simple constatation des faits historiques ne peut rien enlever de sa solidité à une alliance profondément scellée dans le sang comme notre alliance avec l'Angleterre, une alliance d'intérêts confirmée par le sentiment et une admiration réciproque. Dans ces conditions, il n'y a aucun inconvénient à constater que, depuis des siècles, la guerre est l'état normal des relations entre la France et l'Angleterre[1]. Ce n'est point certes, sans cesse, le conflit des armes, mais ce sont des défiances perpétuelles, des luttes à coups d'épingle, une paix incertaine et précaire empoisonnée de rancunes. L'Angleterre a vu notre installation en Algérie du même œil que l'Allemagne a vu notre installation au Maroc ; elle a manifesté de la mauvaise humeur au sujet de notre installation en Tunisie, de l'irritation à propos des pro-

1. V. sur ce point le beau livre de M. Tardieu, *la France et les Alliances*, 3e édit., 1910, p. 43, et la très remarquable vue d'ensemble donnée par M. l'ambassadeur Gérard dans le volume en collaboration : *Un demi-siècle de civilisation française*, 1916.

grès de Savorgnan de Brazza, de la colère à l'occasion de l'expédition du colonel Marchand; il n'est pas de point du monde où la France ne se soit heurtée à des difficultés avec l'Angleterre : à Terre-Neuve, à Zanzibar, à Madagascar, au Siam, au Maroc. Ce sont ces relations que la diplomatie de la troisième République a transformées en une alliance étroite dont nous avons recueilli les premiers bénéfices diplomatiques à Algésiras[1], dont nous touchons aujourd'hui les dividendes militaires. J'entends bien qu'un des principaux artisans de « l'Entente cordiale » a été la crainte de l'Allemagne elle-même, de ses ambitions maritimes, commerciales et coloniales. Les diplomates ne créent pas les événements. Nous leur demandons seulement de les comprendre et d'y adapter leur action. L'alliance anglaise s'est si peu faite toute seule que les hommes d'État qui engagèrent la France dans cette voie se heurtèrent à une opposition très vive et même à des campagnes injurieuses de la part de certains qui prétendaient parler au nom du patriotisme, des traditions et de l'honneur français. Bref, le 8 avril 1904, la conclusion de l'Entente cordiale permettait d'opposer aux ambitions allemandes, appuyées sur la Triple-Alliance, le bloc impressionnant de la Triple-Entente. L'ère des difficultés n'était d'ailleurs pas close pour la diplomatie française; les froissements d'intérêts étaient aussi nombreux dans les relations anglo-russes que dans les relations anglo-françaises; et ils s'aggravaient et se compliquaient de malentendus et de préjugés dus surtout à l'ignorance au sujet des conceptions politiques et morales. Ce n'était donc pas un jeu facile pour la France que de pratiquer à la fois l'alliance russe et l'amitié anglaise. Il est facile de croire que la diplomatie française a dû amortir bien des chocs et aider un rapprochement des deux grandes puissances.

L'œuvre de la sécurité française devait se parfaire

1. Sir Arthur Nicholson dit le 23 janvier à M. de Radowitz : « Ma politique est trop étroitement liée à celle de la France pour que je puisse même me faire vis-à-vis d'elle le truchement de vos propositions. »

par l'établissement des relations confiantes avec l'Espagne, mais surtout par la reprise des relations amicales avec l'Italie, qui est un des plus précieux et des plus honorables succès de la diplomatie républicaine. Je sais bien que la brouille funeste, qui avait momentanément séparé les deux grandes nations latines, était l'œuvre de quelques politiciens qui avaient agi à l'encontre du sentiment italien. Je sais qu'en dehors de la diplomatie, la réconciliation fut préparée par le labeur de quelques personnalités conscientes des destinées de la race latine, et qui, des deux côtés des Alpes, réveillèrent le sentiment national qui se trouve finalement le véritable auteur du rapprochement. Tous ces éléments ne doivent pas nous empêcher de rendre justice aux efforts persévérants de notre gouvernement, et aussi à l'influence active de notre ambassadeur, M. Barrère, qui préparèrent les manifestations extérieures et organisèrent les résultats de la réconciliation : traité de commerce, visite de l'escadre, visite à Paris du roi et de la reine, visite à Rome du président Loubet. C'est à cette occasion que M. de Bulow dit plaisamment que l'Italie allait faire un « tour de valse » avec un séduisant danseur, et que l'Allemagne, bon mari, n'avait pas à s'en formaliser. Le tour de valse a mal fini pour le mari, puisque l'Italie mène aujourd'hui, aux côtés de la France, la grande lutte pour le droit.

Il restait à la France, pour achever de remplir le devoir que l'histoire lui traçait, à acquérir des garanties complémentaires de sa sécurité en s'alliant avec les alliés de ses alliés, et d'autre part en collaborant à l'établissement de la concorde entre ses alliés : ce fut l'objet de l'entente franco-japonaise (10 juin 1907), conclue avec l'agrément de la Russie, qui prépara l'accord russo-japonais (30 juillet 1907) aux conséquences heureuses et qui se compléta par les arrangements asiatiques russo-anglais (31 août 1907).

Ainsi la France a reconquis sa liberté, et elle a restitué en même temps la liberté de l'Europe. Que cette œuvre n'ait pas été du goût de l'Allemagne, il fallait bien s'y attendre, puisque c'était de sa menace qu'on

entendait s'affranchir. On ne pouvait lui demander de collaborer à une œuvre qui avait pour but de rendre moins redoutables les cliquetis de sabre dans les Vosges, ou les hochements du casque impérial. C'est alors que M. de Bethmann-Hollweg osa prétendre que, puisqu'on voulait se libérer de la domination de l'Allemagne, on l'isolait, et que l'équilibre était dirigé contre l'Allemagne. Il n'était pas dirigé contre l'Allemagne, puisqu'elle conservait toute sa force, son prestige, ses alliances, ses terres, ses colonies. Il n'est pas contestable qu'il paralysait, par la résurrection du droit européen, l'omnipotence que l'Allemagne prétendait exercer. *Inde iræ.*

C'est alors que, principalement de 1904 à 1911, la diplomatie française eut à déjouer les embûches que la diplomatie allemande accumula contre l'équilibre reconstitué. L'Allemagne rue sur la Triple-Entente qui freine ses ambitions despotiques. Par le Maroc, elle espère brouiller la France avec la Russie, et surtout avec l'Angleterre; par les Balkans, elle compte séparer la Russie de l'Angleterre et de la France. Elle peut marquer quelques avantages locaux (acquisition du Congo, annexion de la Bosnie, installation du prince de Wied en Albanie); mais, dans l'ensemble, échec général. Non seulement la Triple-Entente survit, mais sort fortifiée de ces épreuves. La maîtrise allemande n'est pas reconquise. « Notre diplomatie a été aveugle », gémit le *Hannoversche Kurier*. « La diplomatie allemande s'est rendue désagréable à tout le monde », est obligée de constater la *Frankfurter Zeitung*.

Se sentant définitivement vaincue par la diplomatie française, l'Allemagne décide, quoi qu'il doive en coûter au monde et à elle-même, d'avoir sa revanche sanglante. Dès 1911, elle décide la guerre et presque ouvertement la prépare. Alors que nous avons réduit le temps du service militaire dans l'armée active (1905) et dans les réserves (1908), l'Allemagne vote coup sur coup les trois lois militaires de 1911, 1912 et 1913, s'imposant ainsi une première mise de fonds de 1 milliard de marks et une dépense annuelle de 500 millions,

charges qu'elle ne pourra pas longtemps supporter et dont elle sera obligée de demander à la guerre une rapide contre-partie. Il s'agit de trouver le prétexte.

On ne comptait plus les sacrifices que la France avait consentis à la paix du monde : elle a soumis à la conférence d'Algésiras sa politique marocaine, et n'a pas eu à le regretter, puisque finalement elle en est sortie diplomatiquement victorieuse de l'Allemagne et avec l'avantage de l'amitié anglaise consolidée; en 1909, elle ne s'est pas opposée à l'annexion de la Bosnie-Herzégovine, dont le traité de Berlin avait confié l'administration à l'Autriche-Hongrie ; en 1911, elle consent à l'Allemagne la cession d'une partie du Congo, afin de délivrer notre protectorat du Maroc de toute prétention allemande. Ce n'est pas du côté de la France que l'Allemagne peut trouver le prétexte pour déchaîner le grand conflit; c'est alors qu'elle se tourne vers les Balkans. Malheureusement pour elle, la situation diplomatique est totalement différente de ce qu'elle était au début de la troisième République. Grâce à son travail persévérant de quarante années, grâce à une tension persistante de sa *volonté*, grâce à l'*unité* et à la *continuité* de vues qui se dégagent avec évidence de l'ensemble des événements, la France, appuyée sur un faisceau d'alliances plus formidable que les espoirs les plus chimériques n'auraient permis de le concevoir, peut subir sans succomber le choc effroyable depuis longtemps prémédité. « Puisque nous devions avoir la guerre, dit très sagement M. Francis Charmes, on n'aurait pas imaginé, même en rêve, que les choses pussent se passer mieux. »

On a pu admirer la persévérance avec laquelle s'est affirmée pendant un demi-siècle la *volonté de régner* de l'Allemagne monarchique. Nous n'y contredisons pas, à la condition toutefois qu'on rende le même tribut d'hommages à la persévérance avec laquelle la France démocratique a opposé, à cette volonté de règne, sa volonté de liberté.

En poursuivant son œuvre de sécurité, la diplomatie de la République ne négligeait pas la grandeur de la

France. Avec une égale persévérance, elle est arrivée à reconstituer un empire colonial aussi vaste et aussi beau que celui qui avait été perdu par le néfaste traité de 1763. La République a ajouté 3.548.000 milles carrés aux 1.483.000 qu'elle avait hérités des régimes précédents, en ajoutant 32.885.000 indigènes aux 13.863.000 que la France avait déjà sous sa souveraineté. — Aux débuts, notre politique coloniale ne fut pas vue d'un mauvais œil par Bismarck ; d'abord, parce que le premier chancelier, préoccupé d'organiser l'Empire et de « rendre la maison habitable », ne voulait pas se lancer dans une politique mondiale ; ensuite, parce qu'il escomptait que la politique coloniale était susceptible de détourner la France de l'idée de revanche et de la brouiller avec l'Angleterre. Ce ne fut que lorsque l'Allemagne se fut lancée elle-même dans la politique coloniale, et que d'autre part la France aboutit à la constitution d'un empire trop beau, notamment par l'achèvement de ce magnifique domaine de l'Afrique du Nord, par la conquête du Maroc, en dépit du geste offensif de Guillaume II à Tanger, que les jalousies allemandes s'éveillèrent. D'autre part, nos difficultés coloniales avec l'Angleterre ne produisirent pas la brouille espérée par l'Allemagne et se fondirent dans un accord qui fut le prélude de l'Entente cordiale. Loin d'être pour nous l'*impedimentum* qu'avait escompté Bismarck, notre empire colonial a entretenu la vigueur de nos soldats, a accru nos facultés, multiplié nos richesses. — La guerre nous a permis de toucher les précieux dividendes de ce superbe effort colonial : sur leurs finances à peine naissantes, nos colonies ont apporté 600 millions aux emprunts patriotiques. Leur production, qui complète la nôtre, nous a été d'un concours précieux ainsi qu'à nos alliés. L'Afrique du Nord a exporté plus d'un million de tonnes de céréales en France, en Angleterre, en Italie ; l'Indo-Chine nous a envoyé près d'un demi-million de tonnes de riz ; l'Algérie, l'Afrique occidentale, Madagascar nous ont envoyé des moutons par millions et des bœufs par centaines de milliers ; le Maroc nous a fourni des multitudes d'œufs ; Saint-Pierre et

Miquelon ont donné leur poisson salé ; les Antilles et la Réunion, le sucre ; l'Algérie, le vin ; de tous les coins de notre empire colonial ont afflué les laines, les alcools, les cafés, les minerais, les métaux. Nous n'avons pas connu, grâce à nos richesses africaines en arachides et en palme, les anxiétés qui étreignent l'Allemagne au sujet de la disette des oléagineux. — Ce n'est cependant pas seulement par leurs richesses matérielles que nos colonies ont complété l'œuvre des alliances pour la défense du droit de l'Europe. Les égoïstes et cruelles méthodes de l'Allemagne soulèvent contre elle la haine des nouveaux sujets exploités. Au contraire, les méthodes humaines et civilisatrices de la France, son respect des droits, des croyances, des traditions et des intérêts des indigènes, ses efforts pour les lier à nous non par la crainte, mais par les bienfaits de notre civilisation, lui valent l'attachement des races et des populations placées sous sa loi. Aussi, est-ce en vain que, sur ces « terres françaises », Guillaume II, déguisé en Mohammed Hadji Guilioun, a essayé de faire agiter l'étendard vert de la guerre sainte. Tout le résultat qu'il a obtenu, c'est l'escapade du petit roi de Hué, parti avec quatre eunuques et repris par quatre soldats. Sur aucun point de notre vaste empire colonial, le peuple n'a bougé. Ou plutôt si, il a bougé, mais dans le sens inverse de celui qu'avaient espéré nos ennemis. Il est venu à l'aide de la métropole : des milliers d'Africains du Nord et d'Annamites, ouvriers d'élite, travaillent dans nos usines de guerre ; d'autres Annamites rendent de précieux services comme infirmiers ; le Génie et l'Intendance occupent des Malgaches ; des Néo-Calédoniens sont employés comme mineurs et métallurgistes, des Sénégalais, comme chauffeurs de navires, des Kabyles comme ouvriers agricoles. — Mais surtout, de toutes nos colonies d'Afrique, d'Asie et du Nouveau Monde, les indigènes de toutes couleurs, Sénégalais, Tonkinois, Soudanais, Arabes, se sont élancés à nos côtés par centaines de milliers pour combattre, avec toute leur ardeur guerrière, les « hommes qui parlent avec la main gauche ».

Que si, d'ailleurs, malgré ces résultats, le principe de la politique coloniale conservait encore des adversaires, il est cependant impossible de continuer à méconnaître la force de la volonté démocratique qui s'est manifestée dans la constitution de notre empire colonial.

Être remontée du fond de l'abîme où l'avait jetée Sedan, avoir réussi à grouper autour de la France l'Angleterre, la Russie, l'Italie, avoir plus que triplé notre empire colonial, ce sont des résultats qui ne sont pas venus d'eux-mêmes et qui suffiront à défendre la République contre les lamentations des partisans du bon vieux temps, contre la critique acrimonieuse et systématique de la gestion des affaires extérieures de la France.

En poursuivant la sauvegarde de sa sécurité et de ses intérêts de grand État, la France républicaine n'oubliait pas ses devoirs de nation civilisatrice, idéaliste et généreuse. C'est même par l'accomplissement d'une partie de cette mission qu'elle reprit son rôle diplomatique dans les congrès de l'Europe. C'était en 1878, c'est-à-dire l'année même où elle manifestait par l'Exposition universelle son impérissable vitalité. Elle avait été invitée au congrès qui devait se tenir à Berlin pour régler la situation nouvelle créée dans les Balkans par la guerre entre la Russie et la Sublime-Porte et par les préliminaires de San-Stefano, qui venaient de suspendre les hostilités. Après quelques hésitations, elle accepta d'y participer, et le rôle qu'elle se proposait de remplir était ainsi défini à l'avance par notre ministre des Affaires étrangères, M. Waddington, dans sa lettre à M. de Hohenlohe : « La France ira au Congrès..., avec un sentiment profond du Droit public de l'Europe. En y allant, elle se souviendra aussi qu'il y a d'autres chrétiens que les Bulgares dans la péninsule des Balkans, qu'il y a d'autres races qui méritent au même degré l'intérêt de l'Europe[1]. » La France n'eut pas à se

1. *Livre jaune*, p. 67.

repentir de son acceptation ; elle joua au Congrès de Berlin un rôle digne d'elle et de ses traditions. Notre représentant, M. Waddington, exerça une influence dans la rédaction des articles relatifs à l'égalité religieuse et à la liberté de conscience : « La Serbie, dit-il, qui demande à entrer dans la famille européenne sur le même pied que les autres États, doit au préalable reconnaître les principes qui sont la base de l'organisation sociale dans tous les États d'Europe, et les accepter comme une condition nécessaire de la faveur qu'elle sollicite. » De même, et quoique sur ce point il n'eût pas obtenu l'appui de la Russie, il insista pour faire établir comme condition de l'indépendance de la Roumanie l'égalité civile au profit des Juifs. Dans la suite, en accord avec l'Allemagne et l'Angleterre, la France eut à agir pour obtenir le respect du traité. Elle resta encore dans ses traditions en secondant, dans ce qu'elles avaient de légitime, les aspirations des nationalités grecque, serbe, bulgare et monténégrine. Elle se retira de ces premières assises les mains nettes, ayant eu pour tout avantage d'avoir vu commencer à s'affirmer sa solidarité avec la Russie, ayant obtenu aussi, ainsi que l'observe Bluntschli, la satisfaction d'avoir reconquis la considération de l'Europe et d'avoir repris un rang honorable parmi les grandes puissances.

Nous avons indiqué quelques-uns des nombreux sacrifices consentis par la France au maintien de la paix du monde. Est-ce encore le moment, quand la force brutale est de toutes parts déchaînée, de rappeler les efforts qu'elle a faits pour réduire le nombre des guerres et pour en adoucir les maux ? C'est de plein cœur qu'elle a participé aux travaux de la conférence réunie à Bruxelles en 1874 sur l'initiative de la Russie; par ses délégués, et notamment par son éminent jurisconsulte, M. Louis Renault, elle a grandement contribué aux résultats obtenus à la Haye en 1899 et en 1907, pour le règlement pacifique des conflits internationaux, l'organisation de l'arbitrage, et la précision des lois de la guerre. Elle a elle-même donné l'exemple de l'introduction toujours plus importante du droit dans les rela-

tions internationales en concluant de nombreuses conventions d'arbitrage et en faisant trancher par ce moyen des litiges concrets. Elle a envoyé M. Jules Simon à la Conférence du Travail, à Berlin, en 1890; elle a participé aux conférences diverses tenues à Bruxelles en 1890, 1899, 1906, 1912, pour la répression de la traite des noirs et la réglementation de l'introduction en Afrique des armes et des spiritueux. Elle a collaboré à l'organisation et au fonctionnement de tous les grands organismes (unions postale, télégraphique, des chemins de fer; protection des propriétés industrielle, littéraire, artistique; office international d'hygiène) qui ont pour résultat d'améliorer les relations internationales. Au sujet de la navigation du canal de Suez, de la navigation du Congo, partout enfin, elle a fait triompher les idées de liberté, de justice, d'humanité.

La diplomatie a servi la France par son œuvre patriotique; elle l'a honorée par son œuvre humanitaire et généreuse. Cependant, la diplomatie n'est pas populaire. Il y a contre elle ce préjugé trop répandu que les intérêts qu'elle protège à l'étranger sont ceux des riches spéculateurs : « Le prolétariat, s'écriait M. Anatole France, ne veut pas marcher pour les Tubini et pour les Lorando[1]. » Si, cependant, l'on regarde les choses telles qu'elles sont et sans l'aveuglement du parti pris, on voit que l'activité française à l'étranger est, dans sa forme, essentiellement individualiste et démocratique. Notamment les millions du commerce franco-marocain, dit M. Tardieu[2], « sont en effet surtout répartis entre des maisons d'importance secondaire, auxquelles il faut ajouter les innombrables petits marchands égrenés tout le long de la frontière d'Algérie. Parcourez les villes de la côte, étudiez dans chacune la colonie française, vous y trouverez des maraîchers, des boulangers, des restaurateurs, des épiciers, des quincailliers, des maçons, des mécaniciens, de petits

1. *Diplomatie et démocratie*, 1906, p. 5.
2. *Algésiras*, p. 27.

agents maritimes, des pharmaciens. Si vous montez vers l'intérieur, vous rencontrerez des jeunes gens venus d'Auvergne avec un maigre capital pour s'essayer à l'élevage. Vous verrez aussi des instituteurs retraités qui s'efforcent de faire pénétrer la langue française dans ce milieu cosmopolite ; des médecins qui, pour accomplir leur tâche secourable, vivent dans les pires conditions de confort. Et tous vous diront que l'œuvre de réformes, dont la France a pris l'initiative, est indispensable à leurs affaires, à leur bien-être, à leur sécurité. Toute cette colonie vivace et courageuse ne saurait être confondue avec les spéculateurs, que M. Jaurès, dans des diffamations imprécises, n'a cessé de dénoncer comme les auteurs responsables de la crise marocaine [1]. »

Les questions ouvrières et sociales tiennent une place croissante dans les préoccupations de la diplomatie comme dans celles de la législation interne. La France a signé avec quelques pays voisins des conventions relatives à la réparation des dommages résultant des accidents du travail et au bénéfice des assurances sociales. Elle a étudié le principe de l'application réciproque des législations ouvrières, sans oublier toutefois que notre importation de main-d'œuvre étant supérieure à notre exportation, ce principe pourrait créer un bénéfice certain pour certains pays contractants, sans la contre-partie à notre avantage [2].

On a beaucoup reproché à notre diplomatie ses formes archaïques, sa technique démodée, ses procédés d'information surannés. Elle continue à appeler « dépêche » une lettre polie et repolie en plusieurs jours, qui attend souvent plus d'une semaine le départ de la valise et qui arrive au bout d'un mois : « la Dépêche, par un grand D : ce qui ne doit pas s'entendre d'une simple dépêche télégraphique, leste et court vêtue, mais d'une lettre majestueuse aux vêtements flottants,

1. V. René Leclerc et Saurin, *les Intérêts démocratiques de la France au Maroc* (*Bulletin du Comité du Maroc*, avril 1906).

2. Louis Marin, Rapport à la Chambre des députés, 22 décembre 1913, n° 3318, p. 51.

aux phrases longues d'une aune. » On accuserait d'un peu plus notre diplomatie de croire qu'on voyage encore à cheval. Et cette terminologie désuète qui se complète par l'inscription effacée seulement depuis peu à notre quai d'Orsay : « Parlez au suisse », caractériserait notre diplomatie. — Je ne prétends pas nier l'évidence ; il faut souhaiter de voir notre diplomatie moderniser ses méthodes ; on ne peut nier que nos commerçants n'ont pas toujours trouvé auprès de nos représentants à l'étranger, principalement de nos consuls, dont c'était le rôle, l'accueil, l'appui, le secours et le concours sur lequel ils étaient en droit de compter. Mais, ici encore, gardons-nous de grossir nos échecs. Notre diplomatie a dû subir la lourde hypothèque du traité de Francfort (art. XI) réservant à l'Allemagne le traitement de la nation la plus favorisée. Il ne faut cependant pas méconnaître la part importante qu'en dépit de cette entrave la France a prise aux affaires sur les points les plus divers du globe. En Italie, en Espagne, en Turquie, en Russie, dans les Balkans, dans l'Amérique du Centre et du Sud, nos industriels et nos ingénieurs, par l'exécution de grands travaux, le creusement de ports, la construction de chemins de fer, l'exploitation des mines, se sont acquis une réputation des plus honorables tout en semant le bon renom de la France. — Faut-il parler de la solidité de notre crédit et de la puissance de nos organismes financiers ? Avec celui de Londres, le marché de Paris est le grand régulateur du monde. On gémit sur l'infériorité de l'activité commerciale de la France, et on la présente comme écrasante. On croit faire acte patriotique en réservant toute son admiration pour le commerce allemand. Or, c'est encore ici l'effet du préjugé et de l'ignorance. La somme globale du commerce extérieur de l'Allemagne est évidemment supérieure à la somme globale de celui de la France ; mais il ne faut pas oublier que la population allemande est de 68 millions d'habitants (67.800.000), tandis que la France n'en compte que 40 millions (39.700.000). Si l'on tient compte de cette proportion, on ne tarde pas à arriver à cette conclusion,

bien faite pour surprendre ceux qui ont l'habitude de déprécier leur pays : l'égalité par tête du commerce allemand et du commerce français. Le chiffre total du commerce extérieur de la France à la veille de la guerre est de quinze milliards trois cents millions de francs, soit de 382 francs par tête. Le chiffre total du commerce extérieur de l'Allemagne est de vingt-cinq milliards sept cent sept millions de francs (en prenant le mark à 1 fr. 23), ce qui fait 378 francs par tête. Le commerce de la France est donc de 5 francs par tête supérieur au commerce allemand. Sans doute nous n'exportons que 172 francs par tête, tandis que l'Allemagne exporte 182, ce qui fait une différence de 5,50 p. 100. Mais, dans les exportations allemandes, il y a par tête 13 francs de houille. Que peut la meilleure diplomatie contre une supériorité de richesse minière ? En somme, on peut conclure que l'activité du commerce français était, avant la guerre, égale à celle du commerce allemand. Il n'y a pas là, conclut M. Yves Guyot, de quoi prendre l'attitude d'écrasé que certains de nos compatriotes mettent leur vanité à nous donner[1].

A l'heure où j'écris ces lignes, la diplomatie de la République française jouit, par exception, d'une « bonne presse ». C'est que les résultats qu'elle a obtenus sont trop évidents et trop récents pour être niés. Jusque vers l'automne de 1915, à la remorque de ses alliées, l'Angleterre et la Russie, elle n'avait pas renoncé à la chimère de l'Union balkanique. Mais, lorsque M. Briand eut pris en main la responsabilité de la diriger, il eut le courage de changer ses batteries, d'adopter des méthodes nouvelles. Et par son énergie, sa ténacité, la fermeté de ses vues, il en vint peu à peu à exercer sur la diplomatie de tous les alliés une sorte de dictature de la persuasion. Sous son impulsion vigoureuse, la diplomatie française nous a conservé la neutralité diversement nuancée des nations étrangères au conflit et notam-

1. Ces chiffres très intéressants sont fournis par M. Yves Guyot, dans une étude reproduite par la revue *les Amitiés françaises*, mars-juin 1915, p. 44.

ment la neutralité plutôt sympathique des États-Unis ; elle a paralysé l'hostilité des milieux germanophiles en Grèce, purgé ce pays des plus remuants parmi les agents de corruption de l'Allemagne[1], et protégé notre corps expéditionnaire contre la crainte non chimérique d'un coup de poignard dans le dos ; elle a rendu plus complets et plus intimes les liens qu'avait créés entre l'Entente et l'Italie la guerre de cette nation contre l'Autriche ; elle a réalisé l'unité d'action sur l'unité de front ; elle a assuré la collaboration politique des Alliés ; elle a créé l'impulsion coordinatrice de leurs efforts ; elle a préparé l'après-guerre, en organisant la protection des intérêts collectifs contre les retours offensifs des appétits germaniques ; enfin, elle a obtenu ce succès tangible de déclancher l'action roumaine. Après des défaillances qui n'étaient peut-être pas toutes évitables, par sa volonté une, coordonnée et continue, la diplomatie française a accompli toute sa tâche et préparé la victoire que les soldats remporteront.

Le sol de la France républicaine a eu le redoutable honneur d'être le théâtre des combats les plus formidables et les plus décisifs. C'est aussi dans sa capitale que se sont tenues les conférences qui ont créé entre les Alliés l'impulsion coordinatrice. Il est à prévoir qu'après la victoire les fatalités géographiques, à défaut d'autres motifs, feront de Paris le centre des assises où s'élaboreront les garanties du droit public de l'Europe. — Est-il présomptueux de croire que, dès aujourd'hui, la France a le grand honneur d'être considérée, non seulement sur le terrain militaire, mais encore sur le terrain diplomatique, comme *l'ennemi principal* du germanisme ?

La rapidité du rétablissement de notre pays au lendemain de 1870 a fait l'admiration et l'étonnement du

1. C'est un représentant de la France, M. Jonnart, qui a été désigné en 1917 pour purger la Grèce du premier des agents de l'Allemagne : le roi Constantin. — L'heureuse entrée en scène des États-Unis aux côtés des Alliés est moins un succès de la diplomatie de ces derniers que le résultat de la brutalité de la diplomatie de l'Allemagne et des crimes de cet empire.

monde, qui s'est longtemps obstiné à méconnaître l'infinie variété et la fécondité inépuisable de ses ressources. Je ne veux pas en attribuer le mérite au caractère démocratique de nos institutions. Je sais que la Restauration a relevé la France deux fois battue, deux fois envahie, d'un désastre aussi grand; que son œuvre peut se synthétiser dans ces chiffres : le 5 p. 100 à 60 francs en 1815, à 104 fr. 80 en mars 1824. A ces deux périodes de notre histoire, on a pu admirer « l'éternel reverdissement » de la France. Constatons tout au moins que les institutions démocratiques n'ont pas été un obstacle à la production de ce miracle magnifique.

Pour le moment, il y a accord sur ces conclusions. Enregistrons-le : on pourrait l'oublier. Rien n'est mouvant comme l'opinion. Passé le danger, passée la dévotion du marin.

Est-ce que je prétends nier les fautes? Non. Il y en a eu de graves, et il n'y a pas de quoi se décerner de témoignages de satisfaction parce que finalement l'événement a bien tourné. L'optimisme que je professe n'est pas un oreiller pour le sommeil, il est un encouragement à une action plus vigilante et plus énergique. Il y a eu des défauts d'unité, et des frottements graves dans le fonctionnement des pouvoirs publics. Nous serons obligés dans la suite d'en rappeler quelques-uns. Il y a eu des agents diplomatiques choisis avec la même légèreté que s'il se fût agi d'un préfet des Côtes-du-Nord, et des ministres des Affaires étrangères désignés un peu au hasard comme s'il se fût agi d'un ministre du Commerce. Et je n'approuve pas d'ailleurs qu'on ne mette pas toujours toute la gravité voulue à désigner les administrateurs des départements ou les titulaires des portefeuilles ministériels regardés comme secondaires. Je dis qu'il faut être aveugle pour ne pas voir dans ce magnifique rétablissement de la République partie du fond de l'abîme de Sedan, héritière de désastres inouïs, l'irréfutable preuve que le régime démocratique est capable de concevoir des plans, d'en poursuivre longuement et patiemment la réalisation;

que ce régime, en un mot, est capable d'unité et de volonté.

Pour tous ceux qui tiennent une plume ou peuvent exercer une action, il y a une autre mission à remplir que de pleurer sur des ruines, et d'attendre, comme l'Anglais qui suivait le dompteur en attendant qu'il soit mangé, que le régime démocratique commette quelque faute. N'y a-t-il pas comme une sorte d'impiété à gonfler démesurément les insuccès de la France sous prétexte que c'est sous la République qu'elle les a subis?

La démocratie a ses vices et ses infériorités. Le rôle de ses amis véritables est de les dénoncer avec la volonté de l'aider à s'en corriger. Les dissertations les mieux pensées sur le « mal du suffrage » n'ont qu'une valeur académique; puisque personne ne propose comme solution pratique la suppression du suffrage, il faut bien s'en accommoder. La démocratie, elle aussi, peut dire : *Sum quia sum.*

Il y a beaucoup à faire en ce qui concerne l'éducation de la démocratie. C'est pour l'entreprendre qu'il y a quelques siècles, Menenius Agrippa composa son fameux apologue. Le microbe de l'*invidia democratica* est tenace. Nous l'avons vu s'exercer sur les agents diplomatiques. Il ne faut pas espérer le détruire. On doit le combattre en répandant la notion aristotélique et saine de l'égalité : traiter inégalement les choses inégales; mettre chacun à la place où le désignent sa capacité, ses aptitudes, ses talents.

Il est certains points sur lesquels les représentants de la démocratie n'ont peut-être pas avantage à se mesurer avec les représentants des gouvernements monarchiques : c'est sur le terrain des cérémonies, du protocole, des visites de chefs d'État. La démocratie, en ces circonstances, a-t-on dit, risque, de peur de se tromper, de commettre des excès d'empressement qui lui donnent des apparences de servilité ou d'exagérer une réserve qui atteindra à peine les limites de la stricte politesse. En dépit de ce double danger, j'ai peine à croire que la République doive renoncer aux solennités inter-

nationales[1]. Je ne vois qu'un très mince inconvénient à ce que quelque erreur mondaine d'un homme politique puisse exciter le sourire — intérieur — de quelque chambellan. Je sais que les monarques les plus puissants ont désiré l'alliance de la République ; que les salons de ses ambassadeurs, et notamment celui de M. Jules Cambon à Berlin, ont été des plus recherchés, et que Paris sait recevoir les rois. Trop de fêtes et trop de fleurs, dit-on, ont pesé sur l'alliance russe. Il y a eu dans notre opinion des exagérations d'espoirs, d'enthousiasmes quelquefois, peut-être un excès de modestie ou de générosité qui a semblé nous faire oublier que le contrat était synallagmatique, et qu'au moment de le signer le tsar avait prié Dieu de lui arrêter la main si l'alliance devait être contraire aux intérêts de la Russie. Mais quel inconvénient ces erreurs de sentiments ont-elles produit au point de vue du résultat final? Sans exagérer puérilement l'importance des réjouissances internationales, visites, banquets, etc., il faut bien reconnaître qu'elles constituent le meilleur moyen que l'on ait trouvé jusqu'ici de faire participer la masse du peuple à la conclusion des accords internationaux. Les solennités franco-russes ont servi à promulguer l'alliance et elles l'ont profondément implantée dans l'âme populaire[2].

Un péril plus grave, c'est, en dehors des crises angoissantes, l'indifférence de l'opinion publique, et, par conséquent, de la majorité parlementaire qui la représente, pour les problèmes de la politique extérieure. En 1905, au moment où le ministère Rouvier était engagé à fond dans les négociations si délicates de la conférence d'Algésiras, au moment où il lui semblait tenir enfin le succès, la Chambre le renversa. - Aussitôt M. de Radowitz argumente que tout est changé et que les promesses faites de part et d'autre ne tiennent plus.

1. Tardieu, *France et Alliances*, p. 19.

2. Dans cet ordre d'idées, on pourrait peut-être reprocher à notre diplomatie un excès de modestie et d'effacement : dans la famille des Alliés, la France, qui a incontestablement supporté l'effort le plus violent des empires du Centre, a peut-être pris, plus souvent qu'à son tour, une attitude de parent pauvre.

L'absurdité et la mauvaise foi de ce raisonnement n'empêchent pas nos représentants de se trouver dans une situation embarrassée. — Ces constatations nous amènent à une double conclusion : au point de vue constitutionnel, il faut bien réfléchir sur la question de savoir s'il n'est pas d'une extrême urgence de relever, par exemple au moyen d'un élargissement de son origine élective, la situation du Président de la République [1]. Lorsque, à l'occasion d'une simple crise ministérielle, M. de Radowitz disait à nos représentants à Algésiras : « Vous n'avez plus d'instructions ; faisons nos malles », il oubliait la continuité de la politique française en dépit des changements de personnes, et il exagérait l'effacement dans lequel nos mœurs parlementaires ont relégué la présidence ; mais il n'aurait certainement pas été tenté d'opposer les mêmes arguties au représentant des États-Unis, dans le cas où le président de la République américaine aurait renvoyé son secrétaire d'État. De ces faits, on peut tirer davantage une objection contre notre *organisation* de la démocratie que contre la démocratie elle-même. — Cela ne nous empêche pas d'ailleurs de reconnaître que la démocratie se laisse absorber par les préoccupations d'ordre social quand ce n'est pas par des luttes religieuses : il y a une œuvre d'éducation internationale du peuple, à laquelle doivent collaborer la presse et tous ceux à qui leur situation permet d'exercer une influence sur l'opinion publique.

Il ne faut pas méconnaître davantage les *périls* auxquels est, par sa nature même, exposée la démocratie dans le domaine de la politique étrangère. La loi des volontés heureuses, c'est, en matière internationale comme ailleurs, la permanence, la liberté, le secret. Or, la démocratie a une tendance à l'instabilité, il est nécessaire pour y porter remède de maintenir ou de renforcer les organes chargés d'incarner la tradition, la stabilité, de créer le point fixe : le Sénat, et surtout

1. Joseph-Barthélemy, *le Rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes.*

la présidence de la République. Il faut mettre à l'abri des atteintes de l'électoralisme la solidité de nos charpentes administratives. Le bilan que nous avons essayé d'établir avec sincérité nous interdit de proclamer la faillite de nos institutions. Elles ne réclament pas une refonte totale. Elles sont cependant susceptibles d'amélioration. La démocratie, naturellement jalouse, se méfie de l'Exécutif et lui refuserait volontiers la liberté nécessaire d'action : il faut défendre les prérogatives du Gouvernement et faire comprendre aux masses qu'elles sont souvent une des conditions de la grandeur du pays. La démocratie réclame comme un de ses principes fondamentaux la publicité : il faut que, dans son propre intérêt, elle laisse parfois son gouvernement mener des négociations et conclure des ententes secrètes. Ce ne sont là que des aspects du grand problème général qui préoccupe depuis longtemps publicistes et hommes d'État : Quelles institutions une démocratie doit-elle adopter pour ne pas verser du côté où elle penche, et comment doit-elle s'y prendre pour se tempérer elle-même ? C'est l'examen de ce problème, porté sur le terrain de la politique internationale, qui fera l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE II

L'ORGANISATION DE LA DÉMOCRATIE EN VUE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

SOMMAIRE

La démocratie est le fait ; attitude qui doit résulter de cette constatation.

SECTION I

Esquisse des règles constitutionnelles modernes sur la participation du peuple ou de ses représentants à la direction de la politique étrangère.

§ 1. — L'évolution de la démocratie dans la politique étrangère. — Progrès plus lents de la démocratie dans la politique extérieure. — Participation indirecte des Parlements à la politique étrangère : contrôle financier parlementaire. — Participation directe : collaboration des Parlements à la conclusion des actes les plus importants. — Technique de cette collaboration. — Importance exagérée habituellement attribuée à cette collaboration. — Solutions diverses adoptées par les constitutions au sujet de cette collaboration : 1° Solution monarchique ; 2° Solution républicaine et démocratique ; 3° Solution transactionnelle.

§ 2. — Exposé des principes de la constitution de 1875. — Les traités politiques les plus importants sont conclus par le gouvernement seul. — Arrangements internationaux n'ayant pas la forme de traités.

§ 3. — Valeur juridique et pratique des limitations constitutionnelles au droit du gouvernement d'engager un État envers les autres États.

SECTION II

Esquisse du rôle réel joué dans la direction de la politique étrangère par les divers organes de la démocratie.

§ 1. — L'opinion publique.

§ 2. — Le Parlement.

§ 3. — Le chef de l'État. — Républiques non parlementaires. — Républiques parlementaires. — L'exemple du roi d'Angleterre. — Victoria. — Édouard VII. — Le Président de la République.
§ 4. — Le ministre des Affaires étrangères.
§ 5. — Les agents du ministère des Affaires étrangères. — Administration centrale. — Service diplomatique. — Service consulaire.

J'ai essayé de montrer, surtout par la preuve irréfutable des faits, que la république est susceptible de suivre une politique étrangère aussi bien que la monarchie; que si la monarchie jouit, à ce point de vue, de certains « moyens » particuliers et de quelques avantages spéciaux, on les a sans doute exagérés.

Quelle que puisse être d'ailleurs la supériorité de cette forme de gouvernement, elle présente en France un grave défaut, celui de la jument de Roland : elle est morte. Elle n'est plus qu'un grand souvenir. Certains nourrissent l'espoir de galvaniser ce cadavre : mais leur ardeur, estimable par certains côtés, est précisément en raison de leur petit nombre. Leur talent leur vaut des lecteurs; mais tout lecteur est bien loin d'être un fidèle. C'est un fait que l'indifférence croissante des masses pour la forme du gouvernement : on a constaté une dégression marquée du sentiment républicain dans la plupart des États monarchiques de l'Europe [1]; on pourrait constater la même dégression du sentiment monarchique en France. Le peuple veut faire l'économie des révolutions. La république est le fait, le fait nécessaire, inévitable : tâchons de la rendre aussi bonne que possible dans l'intérêt de tous et surtout dans l'intérêt de la France.

D'ailleurs, dans leurs rêves les plus extrêmes, les théoriciens de la monarchie ne prétendent pas restaurer la royauté telle qu'elle existait sous Louis XIV. Il y a un fait dont il faut tenir compte, c'est la démocratie. Elle a ses défauts; mais elle est. De tous les procédés que l'humanité a mis à l'épreuve pour désigner les plus dignes du gouvernement, il en est un dont on n'arrivera pas à se débarrasser : c'est l'élection. Il n'est peut-être

1. Meynadier, *le Sentiment républicain en Europe.*

pas *absolument* impossible de limiter la part du suffrage universel, de l'améliorer, de la modifier; mais personne ne pense à supprimer le suffrage universel lui-même. Dès lors une monarchie avec le suffrage universel serait encore une forme de la démocratie.

A l'égard de la démocratie, on peut adopter l'attitude franchement pessimiste : on s'absorbe dans la contemplation du passé, on en ignore systématiquement les faiblesses; on n'en voit que les grandeurs; au contraire, on s'hypnotise sur les tares de la démocratie; on s'enferme dans un pessimisme boudeur, grognon, et nécessairement inactif; et de cette inaction, on s'enorgueillit comme d'une supériorité; on éprouve une sorte de joie devant toutes les fautes commises, on semble presque oublier le mal qu'elles causent au pays parce qu'elles procurent la satisfaction vaine et quelque peu agaçante d'être le personnage « qui l'avait bien dit ».

Autant que de ce pessimisme négateur, il faut se garder de l'optimisme béat et satisfait. Les courtisans de la démocratie sont encore plus dangereux que ses adversaires.

Essayons, avec l'impartialité de la science politique et du droit constitutionnel de voir la démocratie telle qu'elle est; ne nous dissimulons pas ses faiblesses; cherchons s'il y a un remède. Je crois qu'une démocratie a encore plus qu'une monarchie un besoin impérieux d'une bonne diplomatie. Elle se heurte cependant à des difficultés qui lui sont spéciales; étudions ces difficultés, et cherchons de bonne foi s'il est impossible de les atténuer ou de les faire disparaître.

SECTION I

ESQUISSE DES RÈGLES CONSTITUTIONNELLES MODERNES SUR LA PARTICIPATION DU PEUPLE OU DE SES REPRÉSENTANTS A LA DIRECTION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE[1].

Au point de vue constitutionnel, la démocratie se

1. Louis Michon, *les Traités internationaux devant les Chambres*, 1901.

manifeste par une intervention du peuple ou de ses représentants élus. Si le pouvoir exécutif est détenu par un monarque, la démocratie veut qu'il partage son pouvoir avec les élus du peuple. S'il y a à la tête du pays un ou plusieurs magistrats élus, la doctrine démocratique ne leur concédera pas volontiers une large liberté : on considérera une constitution comme d'autant plus démocratique qu'elle fera la part plus étroite au gouvernement, plus large au Parlement.

Or, voici un trait remarquable de l'évolution constitutionnelle : le progrès démocratique est infiniment plus lent, et toujours moins complet, en ce qui concerne la direction de la politique étrangère que pour ce qui touche à la politique intérieure. Ce phénomène s'explique peut-être par ce fait que la démocratie s'est sentie moins d'aptitude pour gérer directement les destinées du pays à l'extérieur; quelque fondée que paraisse cette explication, elle est cependant insuffisante, car la démocratie, qu'on a pu définir le *gouvernement par amateurs*, ne passe pas précisément pour avoir le respect des compétences, et qu'avant de s'emparer d'un pouvoir, elle ne se demande guère si elle a l'aptitude pour l'exercer ; c'est plutôt le goût qui lui manque : avide de justice, où plutôt d'égalité, de liberté et de réformes sociales, elle s'intéresse moins à la direction de la politique extérieure qu'à l'aménagement de la politique interne.

§ 1. — L'évolution de la démocratie dans la politique étrangère.

Dans le droit public antérieur à la Révolution, c'est sur le domaine de la politique étrangère que s'épanouit dans toute sa pureté l'absolutisme royal. Quelques barrières, bien légères, sans doute, limitent l'arbitraire du souverain dans le gouvernement intérieur : c'est le droit des États généraux de consentir les impôts (ils n'ont pas été réunis de 1614 à 1789) ; le droit pour le chancelier, inamovible comme grand officier de la couronne, de refuser d'apposer le grand sceau, nécessaire

à la validité des ordonnances ; le droit pour le Parlement de refuser l'enregistrement de ces ordonnances... Quelque frêles qu'elles soient, ces barrières n'existent plus pour la direction de la politique étrangère : sans doute, les États généraux refusent d'approuver le traité malheureux conclu à Londres (1359) par le roi Jean, prisonnier depuis la bataille de Poitiers ; mais on se trouvait dans des circonstances tout à fait extraordinaires ; d'abord, le traité était si exceptionnellement désastreux qu'il aurait marqué la fin de la France : le roi Jean, en effet, outre 4 millions d'écus d'or, avait promis à l'Angleterre toute la partie occidentale de notre pays de Calais à Bayonne ; le dauphin, régent pendant la captivité, avait convoqué les États généraux non point pour leur demander la ratification du traité, mais pour s'appuyer sur eux afin de s'en affranchir.

On pourrait invoquer encore le précédent des États de Bourgogne, réunis à Cognac au mois de juin 1527, qui condamnent la cession consentie de leur province par François Ier au traité de Madrid, « comme contraire aux lois du royaume, aux droits du roi qui ne pouvait aliéner de sa propre autorité aucune portion de ses États, et au serment de son sacre, supérieur à ses serments de Madrid ». Mais François Ier avait spontanément résolu de s'en remettre à la décision des États de Bourgogne, afin d'être par eux délié de ses engagements et de pouvoir ainsi éluder ses promesses. D'une façon générale, c'est avec une liberté complète, affranchi de tout contrôle régulier, que le roi dirige les négociations diplomatiques, conclut les traités, engage définitivement le pays, consent des démembrements ou opère des annexions au territoire national.

La politique étrangère apparaît comme l'affaire essentiellement personnelle du roi, c'est sur lui ou sur son entourage personnel que doivent agir les ambassadeurs désireux de succès : c'est par Mme de Pompadour que Kaunitz obtient l'alliance de la France avec l'Autriche dans la guerre de Sept ans. La diplomatie est, avant tout, pour les rois, la gestion des affaires de leur famille ; les questions de mariage et de dot y tiennent

une place importante, une rupture de fiançailles est considérée comme une cause légitime de guerre[1]. Les ambassadeurs sont comme les intendants des vieilles maisons royales. Le droit *international* régit moins les relations entre nations que les relations entre princes. Les nations sont les *choses* qui constituent l'objet des négociations des *personnes* royales. Le droit international gardera pendant longtemps l'empreinte profonde de cette conception antidémocratique.

D'ailleurs, le philosophe que l'on peut mettre au premier rang des « pères de la Révolution » enseignait que le peuple n'a pas à gagner à s'occuper de la politique étrangère : « Ce qui importe essentiellement à chaque citoyen, écrit Rousseau, c'est l'observation des lois au dedans, la propriété des biens et la sûreté des particuliers. Tant que tout ira bien sur ces trois points, laissez les Conseils négocier et traiter avec l'étranger ; ce n'est pas de là que viendront les dangers les plus à craindre[2]. » Un traité, disait-il encore, est un acte de gouvernement, et non un acte de législation ; il n'est donc pas par son essence de la compétence du Parlement ou pouvoir législatif.

Locke a dégagé la notion d'un « pouvoir fédératif » qui décide de la guerre, conclut les alliances et signe les traités. Mais c'est, pour le publiciste anglais, une simple constatation, découlant de l'analyse scientifique des fonctions de l'État. Lorsque, en effet, il passe à l'art politique, et se demande comment ces diverses fonctions doivent être réparties et exercées dans l'intérêt de la liberté et de l'État lui-même, il entend ne séparer que le législatif et l'exécutif. Quant à l'exécutif et au fédératif, cependant distincts par leur nature, ils doivent être réunis dans les mêmes mains. « Bien que les pouvoirs exécutif et fédératif de toute communauté soient réellement distincts en eux-mêmes, cependant il

1. C'est ce qui eut lieu lorsque le duc de Bourbon renvoya, à Philippe V d'Espagne, sa fille Marie-Victoire qui avait été amenée en France à l'âge de trois ans pour être fiancée à Louis XV.

2. *Lettres écrites de la Montagne*, partie II, lettre VII, p. 413.

est difficile de les séparer et de les placer en même temps entre les mains de deux personnes distinctes. Car tous deux requérant pour leur exercice la force de la société, il est tout à fait impraticable de remettre la force de la République aux mains de personnes distinctes et non subordonnées ; ou que le pouvoir exécutif et le pouvoir fédératif soient placés en des personnes qui puissent agir séparément ; car alors la force publique serait sous différents commandements, ce qui pourrait entraîner parfois le désordre ou la ruine [1]. »

La direction de la politique étrangère apparaît donc comme un attribut naturel de l'exécutif et c'est ainsi que peut s'expliquer partiellement le retard dans la démocratisation de la diplomatie. Il est évident cependant que, surtout à une époque de service militaire universel, la masse du peuple est au moins aussi intéressée que le gouvernement à la direction des destinées extérieures du pays. Au point de vue juridique, d'autre part, les actes de la politique étrangère engagent la nation; le régime de la souveraineté nationale veut que la nation ne puisse pas être engagée par une volonté autre que la sienne. C'est pourquoi, en opposition au système séculaire qui réduisait la politique étrangère du pays à la condition d'une affaire personnelle du monarque, s'est dégagée cette notion moderne que la nation ne peut être liée envers une autre qu'en vertu de sa volonté exprimée soit directement (hypothèse théorique qui n'est réalisée nulle part), soit plutôt par « la représentation nationale », c'est-à-dire par les Parlements élus.

*
* *

La participation du Parlement à la politique étrangère sera indirecte ou directe. — Tout Parlement exerce d'abord sur elle le contrôle qu'il tient du pouvoir de la bourse. Le chef de l'État suit la politique qu'il croit bonne ; mais, si cette politique entraîne une dépense, il est obligé de demander des crédits au Par-

1. *Essay on civil government*, § 148.

lement, en sorte qu'il est amené à se préoccuper de l'opinion de l'organe qui tient les cordons de la bourse. D'ailleurs, comme on l'a dit justement, la politique étrangère est une opération de crédit basée sur l'encaisse militaire. On fait la politique étrangère de sa force militaire. Or, pas d'argent, pas de Suisse, pas même de soldats nationaux ; tout chef de l'État qui veut avoir une politique étrangère doit avoir une armée et il ne peut avoir une armée sans le consentement du Parlement. — Un contrôle, indirect encore, mais un peu moins lointain, est celui qui résulte du régime parlementaire : le chef de l'État ne peut choisir que des ministres qui aient la confiance de la majorité parlementaire, et ceux-ci doivent gouverner, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, d'accord avec cette majorité. C'est à ce point qu'en est restée, en principe, la constitution anglaise. Mais le constitutionnalisme moderne n'a pas tardé à imaginer une participation plus directe de la représentation nationale à la politique étrangère : les actes les plus graves pour la nation ne pourraient être conclus qu'avec l'assentiment exprès du Parlement. Il est évident que le fait le plus grave qui puisse arriver à une nation dans sa politique extérieure, c'est d'être démembrée. On parle souvent de « cession de territoire »; l'expression est un peu faible pour indiquer une atteinte à l'unité de la personnalité morale qui est la nation ; car, avec le territoire, sont cédés les individus qui l'habitent. Aussi le démembrement de l'unité nationale est-il le premier des actes de la politique étrangère qui ait été soustrait à l'arbitraire du chef de l'État [1].

Les autres actes qui, dans la suite, apparurent comme assez graves pour exiger le concours parlementaire furent la déclaration de guerre et la conclusion de la paix. Et, au fur et à mesure du progrès démocratique, s'allongeait la liste des actes qui ne devaient être valables qu'avec la collaboration de la représentation nationale, jusqu'à arriver au point culminant du système,

1. V. plus haut la proclamation des principes de la constitution de l'ancienne France par les États de Bourgogne en 1526.

atteint notamment par nos premières constitutions révolutionnaires et par la constitution helvétique, d'après lesquelles aucun traité ne peut être conclu sans l'autorisation du Parlement.

Il importe de bien définir le procédé de technique juridique par lequel se réalise la participation la plus directe de la représentation nationale à la politique étrangère. Dans toutes les constitutions, quelque démocratiques qu'elles soient, le chef de l'État, le gouvernement, le pouvoir exécutif, quelle que soit sa forme, figure seul dans les relations entre États. C'est lui seul qui négocie, qui conclut, qui signe les accords internationaux ; le Parlement n'y figure jamais comme acteur principal, comme auteur juridique. Seulement lorsqu'on arrive au point où l'on constate l'accord international dans un document écrit, la Constitution peut exiger que le chef de l'État n'engage la nation par sa signature qu'après y avoir été expressément autorisé par le Parlement. C'est encore le chef de l'État qui est l'auteur juridique du traité ; c'est sa pensée, sa volonté qui passe dans l'acte international ; même après l'approbation des Chambres, le traité n'est encore qu'à l'état de projet, et le chef de l'État conserve théoriquement sa liberté : il peut le parfaire en le signant, le laisser sans valeur en lui refusant sa signature. En 1807, Jefferson s'abstint ainsi de donner à un traité une ratification pour laquelle il avait obtenu l'assentiment constitutionnel du Sénat. Pour donner cette signature définitive qui engage la nation et qui porte le nom de *ratification*, il faut, en certains cas, que le chef de l'État y ait été spécialement habilité par la représentation nationale.

Il en résulte que, même dans les constitutions les plus démocratiques, le gouvernement conserve la très haute direction de la politique étrangère. Si je ne craignais d'employer une comparaison un peu désobligeante et d'ailleurs partiellement inexacte, je dirais que, par rapport à la politique étrangère, le gouvernement démocratique est un peu dans la situation d'un particulier pourvu d'un conseil judiciaire : il reste seul maître de son patrimoine, il n'y a que lui qui puisse l'administrer ;

mais, pour les actes les plus graves et notamment pour les actes de disposition, il ne pourra les accomplir qu'avec l'assistance de son conseil ; alors même que le conseil aura approuvé une vente d'immeuble, le propriétaire conservera toute sa liberté de ne pas vendre. A lui seul appartient l'initiative de l'action ; le conseil peut seulement l'empêcher de compromettre son patrimoine par des actes juridiques imprudents. De même dans la politique étrangère, le gouvernement démocratique conserve sa pleine initiative ; il peut agir ou ne pas agir ; seulement, pour certains actes graves, il doit demander l'assistance de son conseil, qui est la représentation nationale. *Tout ce qui concerne les négociations des traités reste le privilège formel de l'exécutif.* Ces négociations sont menées, au nom et sous la direction du chef de l'État, par les agents diplomatiques ; lorsque ceux-ci sont arrivés à s'entendre, ils arrêtent le texte qui consacre leur accord, et ils y apposent leurs signatures. Cet échange de signatures n'engage pas les États en présence, en dépit du titre de *plénipotentiaires* que prennent souvent les agents diplomatiques ; la convention ainsi arrêtée n'engagera que lorsque le chef de l'État lui aura donné sa ratification. C'est seulement après la signature des plénipotentiaires que le Parlement peut être appelé à intervenir pour autoriser le chef de l'État à ratifier. Mais il est facile de comprendre qu'à ce moment la situation n'est plus entière. Le gouvernement du pays est arrivé, après des négociations parfois longues et pénibles, à arrêter les termes d'une entente ; le Parlement n'a pas le droit d'amender : il ne peut qu'autoriser ou refuser d'autoriser le chef de l'État à ratifier. On connaît les conditions de l'entente ; si on la rejette, ce sont les négociations, avec des incertitudes parfois redoutables, qui vont recommencer. Le Parlement est mis, pour ainsi dire, en présence du fait accompli ; et quoique les refus d'autorisation soient fréquents, on peut dire que le Parlement considère souvent le pays comme lié par des négociations qui ont abouti à un texte et il finit généralement par approuver, après de courts débats.

Toutes les transactions diplomatiques qui ne se cristallisent pas dans la forme d'un traité solennel échappent par là même au contrôle spécial et direct du Parlement (il reste seulement le contrôle général et indirect dérivant du pouvoir de la bourse et du régime parlementaire). Or le droit international abonde en situations volontairement indécises : toutes sortes de nuances voilent des situations que, pour un motif quelconque, on ne veut pas avouer ; on voit des puissances exercer régulièrement sur un territoire les droits de souveraineté qui continuent théoriquement à appartenir à une autre puissance. Il y a de même des transactions diplomatiques importantes qui ne prennent pas la forme d'un traité : ce sont des *déclarations* émises d'accord par les puissances ; ce sont des *arrangements ;* ce sont des *échanges de correspondances* tendant à fixer des accords verbaux, etc., etc. Ces dénominations sont parfois employées avec le dessein déterminé de soustraire un accord au contrôle constitutionnel du Parlement, mais il y a d'autre part des négociations qui, par leur nature même, n'aboutissent pas à un traité formel : ainsi une négociation d'une importance capitale, comme celle qui a eu lieu entre les États-Unis et l'Allemagne au sujet de la guerre sous-marine, ne comportait pas une conclusion dans un traité solennel, et, à ce titre, elle a échappé au contrôle spécial du Sénat américain.

Je crains que d'une façon générale les auteurs de droit constitutionnel accordent, dans leur classification, une importance trop considérable au contrôle spécial des traités. Avec ce critérium on arrive à classer dans la même catégorie, au point de vue de la coopération du Parlement à la politique étrangère, la France et l'Allemagne : et on aboutirait à considérer comme moins démocratique que toutes les autres et même que celle de l'Empire allemand, la constitution de la Grande-Bretagne, sous le prétexte que cette dernière n'organise le contrôle spécial du Parlement sur aucun traité, ce qui serait une erreur fondamentale. La première et grande question est de savoir si on se trouve en présence d'un régime parlementaire, ou plus généralement d'un

régime de liberté. Par le contrôle qu'il exerce sur le choix et sur la conduite des ministres, par le souci qu'ont ces derniers de n'agir que d'accord avec l'opinion publique dont il est l'organe régulier, le Parlement britannique exerce en réalité, sur la direction générale de la politique étrangère du pays, un contrôle au moins aussi énergique que celui qui résulte dans d'autres constitutions du droit pour le Parlement de donner spécialement son adhésion à certains traités[1].

*
* *

Au point de vue de cette coopération formelle du Parlement, les constitutions peuvent être divisées en trois groupes.

1) Le premier groupe incarne la tradition *purement monarchique*. Le roi est souverain maître de la politique étrangère : il négocie, conclut, ratifie seul tous les traités. C'est le système qui avait été admis par les deux chartes de 1814 et de 1830 (avec une exception pour les traités de douanes et pour les cessions de territoire). C'est encore le principe qui prévaut théoriquement en Angleterre, le roi ayant gardé en apparence ses anciens pouvoirs qui sont en réalité exercés par les ministres avec le concours du Parlement.

« La couronne, agissant de l'avis de ses ministres responsables, dit Alpheus Todd[2], est seule investie du pouvoir souverain. Lorsque le souverain a contracté un engagement, une convention quelconque, aucun autre pouvoir du royaume ne peut légalement en retarder l'exécution, y résister ou l'annuler. » Ce pouvoir de la couronne est général et il s'étend même aux cessions du territoire anglais, ainsi que l'a nettement affirmé Gladstone à la Chambre des communes, le 24 juillet 1890 : « La couronne a le droit incontestable de céder

1. Sur le contrôle de la diplomatie par la Chambre des communes, voir la question de M. R. G. Lambert à la séance du 7 novembre 1916 et notre chapitre suivant.

2. *Parliamentary government in England*, éd. 1892, t. I, p. 132.

un territoire[1]. » Mais si le pouvoir, pour la couronne, de conclure des traités est général, il n'est cependant pas absolu. Il comporte en fait une triple limite : 1° Lorsque la couronne a librement conclu un traité, il arrivera souvent que ce traité ne puisse être exécuté à l'intérieur du pays qu'avec le concours du Parlement : c'est ce qui arrivera par exemple pour les traités d'extradition, l'*Habeas corpus* protégeant sur le sol de la Grande-Bretagne les étrangers aussi bien que les nationaux. 2° Il se peut aussi que la couronne, considérant un traité comme particulièrement grave, réserve dans une clause spéciale avec la puissance étrangère l'assentiment du Parlement britannique : c'est ce qui arriva en 1890 lorsque la reine céda à l'Allemagne l'île d'Héligoland, qui est d'ailleurs devenue aujourd'hui une puissante forteresse contre l'Angleterre. Gladstone protesta contre cette réserve de l'*assent of Parliament*. 3° Le pouvoir de la couronne de conclure les traités est limité en troisième lieu par le fonctionnement du régime parlementaire : « Le Parlement, dit Gladstone, n'a que le droit de contrôler l'exercice de ce pouvoir et de punir ceux qui en ont mésusé. » L'usage veut que le gouvernement, lorsqu'il a conclu un traité, le communique au Parlement. Celui-ci fait connaître son opinion, il arrive même que le gouvernement prend l'initiative d'une adresse d'approbation. Sans doute, ce contrôle *a posteriori* n'a aucune influence sur la validité internationale des accords conclus. Mais, comme le déclarait lord Stanley le 14 juin 1867, « bien loin de chercher à assumer seul cette responsabilité (du traité), un ministre désirera toujours se sentir soutenu par la conscience d'avoir l'opinion de la Chambre en sa faveur. »

2) Le second groupe de constitutions s'inspire au contraire de *la doctrine républicaine et démocratique :* en principe, le pouvoir exécutif ne peut conclure aucun traité sans y avoir été spécialement autorisé par le Parlement. Ce système a été celui de nos constitutions

1. Hansard, *Parl. deb.*, t. 347, p. 762; Anson, *Loi et pratique constitutionnelle de l'Angleterre.*

révolutionnaires de 1791 [1], de 1793 (art. 55), de l'an III (art. 333) ; il a été consacré également par celle de nos constitutions récentes qui a prétendu ressusciter l'esprit de la Révolution : celle de 1848, dans son article 53. Parmi les constitutions actuellement en vigueur, le système démocratique n'est intégralement consacré que par la constitution du Portugal, par la constitution de la Roumanie, où la pratique apporte, comme nous le verrons, d'importantes modifications au principe constitutionnel, et, dans son article 85, par la constitution de la Confédération helvétique, qui passe à bon droit pour la plus démocratique de toutes, et, à ce titre, ne reconnaît au pouvoir exécutif qu'un minimum d'indépendance [2]. Il faut d'ailleurs noter tout de suite que cette grande leçon de démocratie est donnée par un tout petit peuple dont la population, qui n'est pas très sensiblement supérieure à celle de Paris, est inférieure à celle de Londres. Un petit pays a une petite politique ; à une petite politique, suffit un exécutif moyen. Peu ou pas de politique étrangère, au moins en temps normal : la Suisse en est garantie par sa petitesse et par son caractère d'État perpétuellement neutre ; pas de colonies, par conséquent peu de complications internationales : voilà autant de particularités qui ont pu dispenser les Suisses de reconnaître à leur exécutif la même liberté que les grandes nations dans la direction de leur politique étrangère.

Il faut faire une place à part à la constitution des États-Unis de l'Amérique du Nord (art. II, section G 2) ; le Président de la République ne peut conclure les traités que sur l'avis conforme, donné à la majorité des deux tiers, par une seule des deux Chambres du Congrès : le Sénat, qui joue d'une façon générale le rôle de conseil du Président de la République. Il y a dans le Sénat un comité des Affaires étrangères, qui, sans pou-

1. Titre III, ch. III, sect. I, art. 3 : « Il appartiendra au corps législatif de ratifier les traités de paix, d'alliance et de commerce ; aucun traité n'aura d'effet que par cette ratification. »

2. Joseph-Barthélemy, *le Rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, p. 237.

voir diriger la politique du Président, est informé des étapes importantes par où elle passe; il peut, s'il le juge à propos, faire des remontrances au Président qui s'engagerait dans une direction inopportune ; le chairman du Comité est en relations constantes avec le Président et lui indique à quelles conditions le Sénat ratifiera ce traité[1]. En dépit de cette règle constitutionnelle, qui a parfois créé des entraves sérieuses à la politique étrangère de certains Présidents, le chef de l'État américain reste, comme on a pu s'en apercevoir depuis le début de la guerre, le chef véritable, à l'égal d'un monarque, de la diplomatie de son pays[2].

Jusqu'ici l'on considérait très généralement que cette attribution donnait au Sénat une compétence exclusive en matière de politique étrangère, mais la guerre a amené un fait nouveau dans l'histoire du droit constitutionnel des États-Unis : lorsque le président Wilson a voulu obtenir l'appui de l'opinion publique pour sa politique de protestation contre les procédés barbares de l'Allemagne dans la guerre sous-marine, il a convoqué une réunion plénière du Sénat et de la Chambre des représentants : et c'est devant le Congrès, réuni de cette façon anormale, que, contrairement à l'usage, il a lu, en personne, le message, dans lequel il opposait aux violations du droit international commises par l'Allemagne la revendication de la liberté des neutres (avril 1916). Le 3 février 1917, après que l'Allemagne, contrairement aux engagements formels qu'elle avait contractés, eut solennellement déclaré qu'elle ne tiendrait plus compte des droits des neutres et du respect de la vie des non-combattants, c'est encore devant le

1. Le 22 janvier 1917, le président Wilson adressait au Sénat un message sensationnel dans lequel il exposait, d'une façon plutôt académique, ses vues sur les conditions d'une paix durable : « J'ai cherché cette occasion de m'adresser à vous, parce que j'ai pensé que je vous le devais... »

2. Jèze, *Du rôle des Chambres dans l'approbation ou l'exécution des traités internationaux d'après la constitution des Etats-Unis de l'Amérique du Nord* (*Revue du droit public*, 1904, p. 455). A l'abondante bibliographie citée par cet éminent auteur, il faut ajouter Crandall, *Treaties : their making and enforcement*, New-York, 1916.

Congrès tout entier que le président Wilson a lu le message mémorable dans lequel il annonçait la rupture des relations diplomatiques avec l'Allemagne. C'est encore devant les deux Chambres réunies que, le 2 avril 1917, il a donné connaissance d'un nouveau message constatant l'existence de l'état de guerre entre les États-Unis et l'Allemagne, du fait de cette dernière puissance.

3) Un troisième groupe, qui comprend la majorité des constitutions, admet une solution *transactionnelle entre la tradition monarchique et la doctrine démocratique*. Le chef de l'État continue à diriger la politique étrangère, et à être le seul auteur juridique des actes dans lesquels elle se cristallise. Mais ces constitutions contiennent une énumération limitative de certaines catégories de matières sur lesquelles le chef de l'État ne peut conclure définitivement une entente sans y avoir été au préalable autorisé par le Parlement[1]. On a dit que ce système est à peu près l'équivalent de celui que la pratique a établi en Angleterre. Une formule de ce genre reste toujours dangereuse par sa généralité : quoique la constitution allemande exige la collaboration directe (*direkte Mitwirkung*) du Reichstag pour la conclusion de certains traités, tandis que l'Angleterre se contente du contrôle indirect, il n'en reste pas moins que, même au point de vue de la politique étrangère, le peuple anglais est un peuple libre tandis que le peuple allemand est un peuple esclave. Voici, en effet, dans quels termes le légiste officiel de l'Empire, le professeur Laband, expose les principes constitutionnels de l'Empire en matière diplomatique : « La direction suprême de tout le service diplomatique des ambassades appartient à l'Empereur, qui s'en occupe en toute indépendance. On peut mettre ce droit de l'Empereur sur le même rang que son commandement militaire su-

1. Constitutions belge, art. 68 ; italienne, art. 5 ; allemande, art. 11 ; espagnole, art. 54 et 55 ; hollandaise, art. 4, § 2 ; art. 11 de la loi constitutionnelle autrichienne sur la représentation de l'Empire, art. 5 et 6 de la loi constitutionnelle sur l'exercice du pouvoir gouvernemental et exécutif.

prême, et l'appeler le commandement diplomatique suprême. Ils n'obéissent à des lois ni l'un ni l'autre et c'est la volonté de l'Empereur qui est son seul guide dans ces deux fonctions[1]. » Lorsque le roi d'Angleterre signe un traité, il est assisté de ministres qui, juridiquement, sont censés agir d'accord avec le Parlement; au contraire, l'empereur d'Allemagne, à l'extérieur encore plus qu'à l'intérieur, suit sa politique personnelle sans se préoccuper des sentiments des Chambres. Le droit public allemand en est encore à la doctrine dont Bismarck donnait une formule brutale au Landtag, en 1863 : « Que M. le député ait exprimé qu'il voit avec déplaisir la politique personnelle des princes, ceci ne change rien à la question. Les princes ne s'inquiètent pas de ce déplaisir. Oui, ils font de la politique personnelle, et nous devons, pour nous diriger, voir les faits tels qu'ils existent et non pas tels qu'ils devraient être suivant le désir de M. le député[2]. » Il ne faut pas attacher d'autre part une très grande importance aux formes extérieures du constitutionnalisme allemand : nous verrons bientôt la valeur très limitée que Laband attache en général à l'exigence de la collaboration parlementaire pour la conclusion des traités.

Mais voici encore un autre cas assez surprenant de cette interprétation autoritaire des textes. C'est un principe très anciennement accepté que le roi ne peut pas céder seul une partie du territoire national : c'était même, d'après les États de Bourgogne, une des règles de la constitution coutumière de l'ancienne monarchie française. Or Adolf Arndt enseigne que l'intervention du Reichstag et du Bundesrat n'est nécessaire que s'il s'agit d'annexer; pour céder, au contraire, une partie du territoire allemand, l'Empereur peut le faire seul, de sa propre autorité. Si, pour obtenir la paix, explique-t-il, il était nécessaire de céder une partie de

1. *La Constitution de l'Empire allemand*, éd. fr. Boucard et Jèze, t. III, p. 14.

2. Discours au Landtag sur le budget des Affaires étrangères, 3 mai 1863, éd. fr. des discours du prince de Bismarck, t. I, p. 72.

la Bavière, il ne faut pas être obligé de consulter la Bavière, car elle s'opposerait à cette cession ; et alors, la paix dépendrait d'un seul État-membre (*Gliedstaat*), ce qui est inadmissible. Donc le roi de Prusse peut, en sa qualité d'empereur, céder une partie de la Bavière ou de la Saxe : « Au cas où un traité consacre une diminution du territoire de l'Empire, l'Empereur n'a pas besoin, pour le signer, de l'assentiment du Conseil fédéral, du Reichstag ou de celui de l'État confédéré dont le territoire se trouve directement amoindri par ce traité. Relativement à ce dernier point, il faut remarquer qu'en demandant à cet État confédéré son assentiment, l'Empereur remettrait la décision de la guerre ou de la paix pour tout l'Empire entre les mains d'un seul État confédéré, ce qui est contraire à la constitution [1]. » Arndt, il faut le dire, enseigne à Kœnigsberg, qui est comme la Mecque du conservatisme de la vieille Prusse; et l'université de cette ville a, pour *Rector Magnificentissimus*, Son Altesse impériale et royale le Kronprinz de l'Empire allemand et de Prusse. Voilà un patronage intellectuel et scientifique qui a plus que la valeur d'un hommage rendu au détenteur du pouvoir ; c'est un signe, c'est un drapeau, c'est le symptôme extérieur de l'abdication de la liberté d'examen.

La politique étrangère de l'Empire allemand est donc singulièrement moins démocratique que celle de l'Angleterre. Au contraire, dans les pays parlementaires, la collaboration formelle et spéciale à certains traités vient s'ajouter au contrôle général et indirect du Parlement ; et par conséquent, là où se superposent ce contrôle et cette collaboration, on peut avoir une politique étrangère plus démocratique que celle de l'Empire britannique. On comprend dès lors la portée de l'observation présentée tout à l'heure sur l'inexactitude des classifications de constitutions basées uniquement sur le contrôle spécial de certains traités.

La liste des matières sur lesquelles le chef de l'État ne peut conclure de traités sans la collaboration du

1. *Verfassung des deutschen Reichs*, 1911, p. 145.

Parlement varie naturellement d'une constitution à l'autre. Cependant, elle présente partout certains caractères communs : elle contient ordinairement les traités qui imposent des dépenses aux nations contractantes, des modifications du territoire national, les traités de paix, enfin ceux qui supposent une modification de la législation nationale.

§ 2.— Exposé des principes de la constitution de 1875.

La constitution de 1875 a été le résultat d'une transaction, imposée d'ailleurs par la force des choses, entre une majorité monarchiste, impuissante à établir une monarchie, et une minorité républicaine. Sur tous les problèmes fondamentaux du droit constitutionnel, elle adopte une solution transactionnelle : c'est ce qu'elle a fait notamment en ce qui concerne la direction de la politique étrangère. Voici, sur ce point, un résumé de ses dispositions qu'il ne faut pas oublier de combiner avec les règles générales du régime parlementaire.

1° En principe, le Président de la République représente seul la nation dans les relations extérieures : c'est auprès de lui que sont accrédités les ambassadeurs des puissances étrangères ; c'est en son nom que parlent les ambassadeurs de France ; il conduit les négociations; c'est par sa signature qu'il engage le pays dans les traités internationaux dont il est l'auteur juridique.

2° Le Président de la République doit donner connaissance aux Chambres de tous les traités qu'il a signés aussitôt que les circonstances le permettent. Cette disposition de l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875 fera l'objet de notre chapitre spécial sur le secret dans la politique étrangère.

3° Le Président de la République est seul maître des négociations diplomatiques. Les Chambres n'ont en aucun cas aucun droit d'intervention *spéciale* sur ce domaine. Elles doivent se borner au contrôle indirect et *a posteriori* qui résulte des règles générales du régime

parlementaire. On considérerait comme inconstitutionnelle toute intervention de leur part qui tendrait à porter atteinte à la complète initiative du gouvernement sur ce domaine [1].

Les Chambres ne sauraient par exemple inviter le gouvernement à engager des négociations avec une puissance déterminée sur un point donné : outre qu'elles iraient contre l'esprit de la constitution, elles pourraient condamner ainsi le gouvernement, et le pays qu'il représente, à courir au-devant d'un échec, que la solennité du vote parlementaire préalable rendrait plus pénible pour l'amour-propre national.

Non seulement le Président de la République négocie seul tous les traités, mais encore, en principe, c'est lui qui les rend définitifs au moyen de sa seule signature. Exceptionnellement, pour certaines matières énumérées dans l'article 8, al. 2, de la loi du 16 juillet 1875, le Président de la République ne peut donner la signature qui engage définitivement la France, ne peut *ratifier* le traité, pour employer le langage du droit international, que s'il y a été expressément et préalablement autorisé par le Sénat et la Chambre des députés.

La constitution emploie d'ailleurs une terminologie défectueuse, reproduite par certains auteurs et qui pourrait prêter à confusion. Elle dit que les traités portant sur les matières énumérées ne *sont définitifs* qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Il semblerait donc que, lorsque le traité arrive devant le Parlement, la procédure internationale soit achevée, et que l'acte parlementaire en soit le dernier stade. Ce serait une erreur de le croire. L'instrument qui est soumis aux Chambres est un simple projet de traité, arrêté par les représentants diplomatiques, et qui ne porte pas encore la signature du chef de l'État. Le vote des Chambres n'a pas pour objet de rendre le traité défi-

1. Il y a un exemple de cette intervention inconstitutionnelle dans la proposition de résolution déposée par M. Barodet : « La Chambre invite le gouvernement à négocier le plus tôt possible la conclusion d'un traité d'arbitrage permanent entre la République française et la République des États-Unis d'Amérique » (8 juillet 1895).

nitif, mais d'autoriser le Président de la République à le rendre définitif, en lui donnant sa ratification[1]. Il y a là une nuance, qui, au point de vue même où nous nous plaçons dans cette étude, est loin d'être dépourvue d'intérêt. Elle sauvegarde l'initiative, la liberté du Président de la République : le Président de la République reste l'auteur juridique du traité ; même après le vote des Chambres, il conserve la liberté *théorique* de ne pas ratifier. Il y a un autre intérêt important : si le traité devenait définitif par le vote des Chambres, seul un vote des Chambres pourrait le dénoncer. Or, il n'en est rien : un traité ratifié après l'approbation des Chambres peut être retiré par le Président de la République sans leur intervention : c'est dans ces conditions qu'ont été dénoncées, le 12 novembre 1913, les trois conventions de la Haye, du 12 juin 1902, sur le mariage, le divorce et la tutelle des mineurs[2].

Le traité est un contrat passé par le Président de la République ; par conséquent, les Chambres ne peuvent pas l'amender comme s'il s'agissait d'une loi ; elles ne le votent pas article par article. Elles donnent ou refusent en bloc l'autorisation de ratifier. Un traité, comme le disait M. Casimir-Périer dans son rapport du 11 mars 1851, est une transaction, un échange de concessions où chaque partie se lie, s'enchaîne, se balance pour former un tout complet et indivisible[3]. Toutefois, le Parlement peut prendre une solution intermédiaire qui est *l'ajournement* expressément ou tacitement *motivé* : c'est ce qui s'est produit au sujet de l'acte signé à Bruxelles

1. Règlement du Sénat, art. 73 ; de la Chambre, art. 82. — Voici un exemple de la formule employée par le Parlement dans l'exercice de cette fonction spéciale :

ART. UNIQUE : « *Le président de la République française est autorisé à ratifier* et à faire exécuter, s'il y a lieu, la convention signée à Genève, le 6 juillet 1906, pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées en campagne. Une copie authentique de cet acte sera jointe à la présente loi. » (Loi 2 juin 1913 : *Journal officiel*, 14 juin 1913).

2. Clunet, 1914, p. 301.

3. M. Poincaré, à la séance du 1er mars 1912 : « Vous savez, monsieur Jaurès, qu'on ne vote pas les traités disposition par disposition, clause par clause. »

le 2 juillet 1890 pour la répression de la traite des noirs. Dans sa séance du 25 juin 1891, la Chambre des députés *surseoit à statuer* par 422 voix contre 90 sur l'autorisation demandée par le gouvernement de ratifier cet acte : elle indique qu'elle ne peut approuver les dispositions insérées sur la demande de l'Angleterre, relatives à l'exercice du droit de visite intégrale et à l'enquête du pavillon. Pour ne pas ruiner l'œuvre antiesclavagiste, les puissances contractantes admirent le principe de la ratification partielle : le 23 décembre 1891, la Chambre autorise la ratification de l'acte à l'exception des articles 21, 22, 23, 42 et 61. La ratification eut lieu le 2 janvier 1892.

Le principe expressément posé par l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875 est que le Président de la République négocie et ratifie les traités de sa seule autorité. Puis l'article énumère une série de matières sur lesquelles il ne peut conclure définitivement qu'avec l'autorisation préalable du Parlement. Il y a le principe, puis l'exception. Cette liste n'a aucun sens si elle n'est pas limitative ; et, d'autre part, on sait que les exceptions doivent être interprétées restrictivement. — Je ne suis pas encore arrivé à comprendre comment M. Édouard Clunet a pu soutenir la thèse inverse que la ratification de tous les traités doit être précédée d'une autorisation parlementaire [1]. Cette thèse est en contradiction avec un texte parfaitement clair ; elle est contraire aux probabilités : l'Assemblée nationale, composée en majorité de représentants de l'École libérale de la monarchie de Juillet, a voulu conserver en principe le système des Chartes de 1814 et de 1830, d'après lequel c'est le roi qui est appelé à conclure tous les traités, sauf des exceptions très étroitement délimitées ; cette thèse est contraire aux travaux préparatoires. L'exposé des motifs de M. Dufaure [2] et le rapport de M. Labou-

1. *Du défaut de validité de plusieurs traités diplomatiques*, Paris, 1880.— Sur l'opportunité politique d'une interprétation large de l'article 8, dans le sens des droits des Chambres, voir le discours de M. Poincaré, le 1er mars 1912.
2. *Journal officiel*, 1875, pp. 3618, 3619.

laye [1] ne peuvent laisser sur ce point aucune espèce de doute : « Nous reconnaissons au Président, dit le rapporteur, le droit de négocier et de ratifier les traités... Mais, conformément à la jurisprudence des pays libres, nous demandons que les traités de paix qui ne figurent pas dans le texte du projet ne soient définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nous y ajoutons les traités qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger... » Il est impossible de trouver commentaire plus limpide d'un texte plus clair.

Par contre, la pensée générale qui a dominé la confection de la liste des traités pour lesquels est nécessaire l'intervention du Parlement ne se dégage pas avec une clarté complète ; certains traités y figurent à raison de leur importance, et cependant, comme nous le montrerons, des traités extrêmement importants n'y figurent pas ; d'autres traités y sont mentionnés parce que leur exécution doit nécessairement entraîner l'intervention du pouvoir législatif. — D'autre part, les termes employés, n'ayant pas toujours la rigueur juridique nécessaire, laissent place à l'incertitude.

1° Le *traité de paix*, qui met fin aux hostilités, exige l'intervention de l'autorité parlementaire à raison seulement de sa gravité. S'il contenait cession ou adjonction de territoire, il y aurait une nouvelle raison à l'approbation des Chambres.

2° Les *traités de commerce* doivent être soumis à l'approbation parlementaire. Mais qu'est-ce, au sens de la constitution, qu'un traité de commerce ? C'est, incontestablement, tout traité relatif aux tarifs de douane pour les importations réciproques des nations contractantes. — C'est également toute convention relative aux relations commerciales entre les États signataires : par exemple, un traité de navigation. Mais, sur ce point, la pratique présente des traités de navigation qui ont été soumis à l'approbation parlementaire (convention du 26 février 1885 réglant la liberté du

1. *Journal officiel*, p. 416.

commerce dans les bassins du Congo et du Niger), tandis que d'autres ont été ratifiés par le Président de la République de sa seule autorité (traité du 10 mars 1883 relatif à la navigation du Danube; traité du 20 octobre 1888 sur le libre usage du canal de Suez).

3° Les traités *engageant les finances de l'État* ne peuvent être ratifiés qu'après autorisation parlementaire, et c'est logique, car les subsides doivent être votés par le Parlement, et le Parlement pourrait soulever des difficultés au sujet de traités qu'il n'a pas approuvés. Mais quand, au sens de la constitution, un traité doit-il être considéré comme engageant les finances de l'État? Tout traité quel qu'il soit peut engager les finances de l'Etat : il pourrait, soit par sa violation, soit par sa répercussion sur d'autres puissances, provoquer une guerre qui grèverait les finances de l'État. A plus forte raison, un traité d'alliance est-il exposé à grever par ses conséquences les finances publiques. Ce n'est pas dans ce sens large que la pratique en interprète les termes : les alliances de la France n'ont pas été soumises à l'approbation parlementaire. On a considéré généralement que l'intervention des Chambres n'est nécessaire que si le traité prévoit pour son exécution une dépense fixe, déterminée et certaine, c'est-à-dire non soumise à l'éventualité d'un événement lointain comme celui d'une guerre.

4° Les traités relatifs à *l'état des personnes* sont évidemment ceux qui touchent à la capacité juridique, aux droits civils et politiques : par exemple, un traité relatif à la nationalité des enfants nés sur le territoire d'une puissance contractante de nationaux de l'autre puissance contractante (convention franco-suisse du 13 juillet 1879); les traités relatifs à l'établissement des nationaux de l'un des États sur le territoire de l'autre (convention franco-suisse du 23 janvier 1882), etc. Mais je crois qu'il ne faut pas ici attribuer à cette expression : « l'état des personnes », un sens tout à fait étroit; qu'il faut lui attribuer une signification analogue à celle de « condition des personnes » et que par conséquent, comme M. Laboulaye le pensait d'ailleurs dans

son rapport, les traités d'extradition doivent être à ce titre soumis à l'approbation parlementaire.

5° Les *traités relatifs au droit de propriété* des Français à l'étranger doivent être soumis à l'approbation parlementaire sans distinction entre les genres de propriétés : foncière, mobilière, industrielle, littéraire, artistique...

6° Enfin l'article 8 contient une disposition que nous retrouvons dans la grande majorité des constitutions, et d'après laquelle toutes les modifications au territoire national, cession, échange, adjonction, ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'une loi[1]. Mais que faut-il entendre ici par territoire national? Est-ce toute portion de territoire sur laquelle s'exerce, dans son entier, la pleine et exclusive souveraineté de l'État? Ou bien est-ce au contraire toute étendue où s'exerce à un degré quelconque, exclusivement ou concurremment avec une autre, la souveraineté de l'État? Pratiquement, la question se pose pour les territoires extra-continentaux, surtout à l'occasion de ces *protectorats* dont les degrés sont tellement variables. Au point de vue des principes, seuls les traités modifiant la pleine souveraineté de l'État devraient être soumis à l'approbation parlementaire; en pratique, la plupart des traités de protectorat de la France n'ont été signés définitivement qu'après intervention des Chambres, soit que le gouvernement ait préféré s'assurer le concours formel du Parlement, soit que ce concours ait été exigé par quelque clause du traité de protectorat relative, par exemple, à la condition des ressortissants de l'État protecteur sur le territoire de l'État protégé. Bien entendu, toute convention contenant échange déguisé, comme une convention pour la rectification des frontières ou une convention d'arbi-

1. La vente des Antilles danoises aux États-Unis a été réglée d'après les principes de la nouvelle constitution : le traité de cession a été soumis directement au peuple, c'est-à-dire aux électeurs *des deux sexes;* le peuple l'a approuvé par 283.694 suffrages contre 57.596. Les abstentions étaient dans la proportion de 60 p. 100. Après le plébiscite, le traité a été de nouveau soumis à chacune des deux Chambres et enfin ratifié (novembre-décembre 1916).

trage avec pouvoir des arbitres d'opérer ces rectifications, devra être soumise à l'approbation préalable des Chambres.

*
* *

On pourrait être tenté de croire que cette énumération est tellement compréhensive qu'elle soumet à la collaboration directe du Parlement la totalité de la politique étrangère. Parce qu'ils se sont bornés au commentaire du texte, dans un esprit strictement juridique, certains auteurs ont peut-être exagéré en ce sens la portée de cette énumération. « Il eût été plus simple, dit l'un d'eux[1], de stipuler que tous les traités devraient être soumis à l'approbation des Chambres. » Plus simple sans doute, mais très différent certainement. Si l'on veut bien se rapporter, dans le chapitre précédent, à l'exposé d'ensemble de la diplomatie de la troisième République, et attendre d'autre part les explications qui seront données dans le chapitre suivant, on s'apercevra aisément que presque tous les grands actes internationaux qui ont marqué les tournants de notre politique étrangère depuis un demi-siècle, presque tous ceux qui ont exercé une influence décisive sur les destinées de la France sont l'œuvre du gouvernement seul, et ont été ratifiés par le Président de la République de sa seule autorité. *C'est qu'en effet l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875 ne soumet pas à l'approbation parlementaire les plus importants peut-être de tous les traités, les grands traités politiques et les traités d'alliance.*

Il n'y a pas eu dans l'histoire beaucoup d'assises plus graves pour l'avenir et la paix de l'Europe que celles que les grandes puissances tinrent à Berlin, en 1878, pour régler, après la guerre russo-turque de 1877, la situation dans les Balkans : cependant, le traité qui a clôturé ces assises le 13 avril 1878, entre la Russie, la Turquie, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Angleterre, l'Italie et la France a pu être constitutionnelle-

1. Moreau, *Droit constitutionnel*, n° 322.

ment ratifié par le Président de la République seul [1].

Croit-on vraiment que les constituants de 1875 ont simplement oublié de mentionner dans la liste, pour les soumettre à la collaboration directe du Parlement, les traités d'alliance qui avaient été expressément prévus par un grand nombre de constitutions antérieures [2]? C'est bien intentionnellement qu'ils ont laissé au chef de l'État seul la responsabilité de ces conventions capitales pour l'avenir du pays; ils ont pensé sans doute que la discussion publique, souvent brutale et ignorante de nuances, ne se déroulerait pas autour de ces actes, résultat de très délicates négociations, sans risquer d'en compromettre le fruit.

On a dit qu'il est des cas où le traité d'alliance devrait être soumis à l'approbation directe du Parlement : par exemple si, par le traité, la France s'engageait à maintenir sous les armes un effectif déterminé, car alors le traité engagerait les finances de l'État. C'est vrai en théorie : je me demande si ce le serait également en pratique. Le gouvernement se considérerait peut-être comme couvert par le fait que le traité ne mentionne pas de chiffre précis, mais exige seulement un mode de recrutement, une durée de service, etc. ; il se regarderait peut-être aussi comme d'accord avec la constitution par le fait qu'il est obligé de demander au Parlement son concours pour maintenir sous les armes les effectifs exigés par le traité. Sans doute, il aurait tort, au point de vue de la rigueur des principes juridiques; mais, s'il avait bien défendu la grandeur et la sécurité du pays, personne ne le condamnerait. Au contact des grands intérêts nationaux, nos stricts raisonnements de juristes perdent parfois quelque peu de leur importance.

La même logique juridique nous amènerait à dire

1. *Journal officiel*, 6 septembre 1878. —Il faut dire cependant que, le 7 juin, M. Waddington avait exposé l'attitude de la France au Congrès et que ses déclarations avaient été approuvées par l'unanimité des 485 votants.

2. 1791, titre III, cl. III, sect. I, art. 3 ; an III, art. 331 ; an VIII, art. 50; an X, art. 58 ; 1852, art. 6.

que le Parlement devra intervenir pour l'exécution du traité d'alliance : si en effet notre traité nous engage par exemple à aller au secours de notre allié attaqué, nous devrons déclarer la guerre à l'agresseur. Or, la déclaration de guerre ne peut être faite que d'accord avec les Chambres. Sans doute, mais nous aurons à voir combien est illusoire en pratique cette prérogative parlementaire. D'ailleurs, si le chef de l'État a le droit de conclure des traités d'alliance, le Parlement n'est plus libre d'accorder ou de refuser les moyens d'exécuter les obligations régulièrement contractées par le pays.

Les traités de droit constitutionnel accordent en général une large place au commentaire de la liste des matières réservées à l'approbation parlementaire et notamment à la controverse sur le point de savoir si les traités d'extradition doivent être considérés comme en faisant partie. Puis, ils mentionnent rapidement que les traités politiques et les traités d'alliance sont l'œuvre du seul gouvernement. C'est là qu'on voit la mesure de l'intérêt juridique et celle de l'intérêt politique, c'est-à-dire de l'intérêt pratique et réel. Qu'est-ce que la question de savoir si la Belgique rendra à la justice française nos caissiers infidèles à côté de celle-ci : la France aura-t-elle de puissants alliés ou supportera-t-elle seule le choc des ennemis héréditaires ? Cette longue liste qui délimite le domaine du Parlement sur le terrain diplomatique est en réalité illusoire. *C'est le gouvernement seul qui fait la grande politique internationale.* Et la portée de cette proposition n'est aucunement diminuée par la règle que le Parlement doit donner son approbation aux traités de paix : car il ne peut guère qu'enregistrer les clauses imposées par le sort des armes et acceptées par le gouvernement.

La lettre de la constitution laisse au gouvernement une très grande liberté d'action qui a encore été élargie par la pratique. Toutes les relations entre particuliers ne se règlent pas par des traités formels. Un propriétaire peut autoriser son voisin à puiser de l'eau, à prendre

de la pierre, à passer soit seul, soit avec ses voitures, sans, pour cela, constituer des servitudes ; il y a des dons manuels qui échappent aux formalités des donations, des promesses non écrites, etc. De même la vie internationale connaît des situations réglées par des actes qui ne sont pas absolument des traités. J'entends bien que, quel que soit le nom que l'on applique à des accords internationaux — traité, convention, arrangement, accord, déclaration — ils ne peuvent être *ratifiés par le Président de la République*, s'ils rentrent dans la liste des matières réservées, qu'après autorisation des Chambres. Mais, si le Président de la République ne ratifie pas, les Chambres n'ont évidemment pas à intervenir. C'est ce qui a eu lieu, par exemple, pour la *déclaration* relative à l'*arrangement* franco-espagnol signé à Paris le 3 octobre 1904 par M. Delcassé, ministre des Affaires étrangères, et le marquis del Muni, ambassadeur d'Espagne. « Le gouvernement de la République française et le gouvernement de S. M. le roi d'Espagne, s'étant mis d'accord pour fixer l'étendue des droits et la garantie des intérêts qui résultent pour la France de ses possessions algériennes et pour l'Espagne de ses possessions sur les côtes du Maroc, déclarent qu'ils demeurent fermement attachés à l'intégrité de l'Empire marocain sous la souveraineté du sultan. » Par le même acte, l'Espagne adhérait à la déclaration franco-anglaise relative au Maroc et à l'Égypte. Peut-être que si le Président de la République avait ratifié, il n'aurait pu le faire qu'avec l'approbation parlementaire, ces arrangements intéressant le commerce des nations contractantes. Mais, du moment qu'il ne ratifiait pas, il n'avait pas à demander pour le faire une autorisation qui est la seule forme reconnue d'intervention parlementaire [1].

Si on consultait la doctrine juridique, je crois qu'on pourrait affirmer d'une manière absolue que la France n'est jamais engagée envers une nation étrangère que

1. D'autre part, comme on le verra dans le chapitre suivant, l'arrangement non signé par le chef de l'État n'est pas un traité soumis à la règle de la publicité.

par la signature du Président de la République; en effet, un traité n'est valable que par la signature du chef de l'État; parfois, il ne peut donner cette signature qu'avec l'autorisation préalable du Parlement; mais cette autorisation parlementaire à elle seule ne suffirait pas. C'est par la signature du chef de l'État qu'une nation acquiert des droits ou contracte des obligations envers une autre nation.

Cependant, à côté des traités internationaux passés dans les formes juridiques, et qui règlent par exemple l'extradition, ou des tarifs douaniers, il y a ce que l'on appelle des conventions, des accords, c'est-à-dire des actes synallagmatiques par lesquels les nations définissent leur politique par rapport à une question donnée. C'est, par exemple, cette convention de 1904 dont nous venons de parler et par laquelle la France et l'Espagne définissent leur politique et délimitent leurs prétentions au Maroc. Il y a de très bonnes raisons de croire que cette convention n'a pas été signée par le président de la République, mais par le seul ministre des Affaires étrangères [1].

Certains publicistes [2] se sont très vivement élevés contre cette manière de faire : « Il y a là un fait d'une gravité qu'on ne saurait exagérer... Le précédent de 1904 doit être mis en relief pour marquer la désinvolture avec laquelle, même dans un pays démocratique, les gouvernants peuvent tenir la légalité et la difficulté avec laquelle la France passe du régime monarchique au régime républicain. L'évolution n'est pas encore achevée. »

Je crois pour ma part que l'incident, qui est intéressant en lui-même, ne mérite pas d'être pris au tragique.

1. Le 12 novembre 1911, devant la commission des Affaires étrangères de la Chambre des députés, M. Andrieux a demandé au ministre des Affaires étrangères, M. de Selves : « La convention franco-espagnole de 1904 relative au Maroc a-t-elle été signée par le Président de la République? » Le ministre des Affaires étrangères refusa de répondre en invoquant la raison d'État. C'était un aveu.

2. Et notamment mon excellent ami, le professeur G. Jèze, *Revue du droit public*, 1912, p. 315.

1° Au point de vue républicain, je ne vois pas ce qu'il y a de plus démocratique dans une convention signée par le chef de l'État irresponsable que dans une convention signée par le ministre responsable; 2° au point de vue de la *régularité*, il serait sans doute regrettable qu'un traité qui, d'un côté, serait signé par le chef de l'État ne soit signé de notre côté que par notre ministre. Mais, si le roi d'Espagne — comme cela est — n'a pas signé la convention, si cette convention est seulement signée par le ministre des Affaires étrangères, les choses s'expliquent parfaitement. On ne se trouve pas en présence d'un traité international solennel, mais d'un de ces actes que la pratique diplomatique a engendrés.

Les ministres agissent comme des plénipotentiaires, et on est bien obligé pratiquement de reconnaître la validité de pareils engagements, sous peine d'avoir l'air d'invoquer des arguments de procédure pour se soustraire à la bonne foi internationale.

Depuis l'ouverture des hostilités, les exemples abondent d'engagements internationaux importants et conclus cependant sans l'intervention des Chambres. La France fait à la Grèce une avance de 20 millions : le gouvernement a ainsi engagé les finances de l'État ; le Parlement n'a pas été consulté. La France conclut avec la Belgique et l'Angleterre des ententes ayant pour but de mieux assurer la poursuite des actes préjudiciables à leurs armées : « Chaque armée garde sa juridiction quant aux faits susceptibles de lui nuire, quels que soient les territoires où elles se trouvent et la nationalité de l'inculpé. » Ces ententes pourraient être considérées à la rigueur comme touchant à l'état des personnes, puisqu'elles règlent de graves questions de compétence répressive[1]. Ce sont de simples ententes, non signées par le président de la République, portées à la connaissance du public sous la forme de

1. Il y a eu d'autre part une entente, secrète, mais certaine, en vertu de laquelle les Alliés se remettent réciproquement leurs déserteurs : c'est une convention d'extradition sans garantie pour les criminels.

notes publiées au *Journal officiel*[1] et constatant simplement que « le gouvernement de la République française et le gouvernement de S. M. le roi de Grande-Bretagne et d'Irlande (ou de S. M. le roi des Belges) sont d'accord pour reconnaître pendant la présente guerre la compétence exclusive de leurs armées d'opérations, » etc.

Des ententes sont également intervenues avec les gouvernements de pays neutres et notamment avec celui de la Suisse au sujet du ravitaillement de ces pays ; ces ententes limitent la liberté des importations et exportations, et pourraient par conséquent être considérées comme des traités de commerce : mais, n'ayant pas été soumises à la signature du président de la République, elles n'avaient pas davantage à obtenir l'approbation parlementaire. On peut dire par conséquent que *toutes les ententes passées entre les gouvernements sans intervention des chefs d'États échappent aux règles constitutionnelles sur l'approbation parlementaire ou la publication des traités.*

Cette forme de l'entente entre les gouvernements n'est d'ailleurs pas nécessairement employée pour soustraire un acte au contrôle légitime du Parlement. C'est dans cette forme qu'a été conclue une convention très importante, qui, par sa nature, n'était pas soumise au contrôle parlementaire : je veux parler de la déclaration signée à Londres le 5 septembre 1914, par les gouvernements britannique, français et russe, et à laquelle ont adhéré le gouvernement japonais (19 octobre 1915) et le gouvernement italien (30 novembre 1915) ; par cette convention, qui porte la signature du chef du Foreign Office et des ambassadeurs des autres puissances, les gouvernements alliés s'engagent à ne pas conclure de paix séparée, et à ne pas demander de conditions de paix sans l'agrément préalable des autres alliés. Cet acte, qui domine toute la situation, qui décide la persévérance dans la guerre et l'union dans la paix, a été l'œuvre du gouvernement seul.

1. 4 décembre 1914 ; 15 décembre 1915.

La guerre a mis en lumière un autre mode d'accord international qui échappe au contrôle des Chambres parce qu'il est achevé dès le moment même où il se manifeste : c'est la *démarche* solennelle par les ambassadeurs d'une ou de plusieurs puissances auprès du gouvernement d'une autre puissance. La Belgique, étant une puissance perpétuellement neutre, n'a pas adhéré au pacte de Londres ; elle se bat pour défendre sa neutralité ; le jour où cette neutralité serait rétablie, avec toutes les réparations nécessaires, elle pourrait n'avoir pas à pousser plus loin la guerre avec ses alliés d'aujourd'hui. Pour compléter à son égard le pacte de Londres, les ministres de France, de Russie et d'Angleterre auprès du gouvernement belge se sont présentés, le 14 février 1916, au ministre des Affaires étrangères de Belgique, au Havre, et le prince Koudachew, ministre de Russie, parlant au nom de ses collègues, a lu une *déclaration* dont voici la partie essentielle : « Nous, ministres de la France, de la Grande-Bretagne et de la Russie, dûment autorisés par nos gouvernements, avons l'honneur de faire la déclaration suivante : Les puissances alliées et garantes déclarent que, le moment venu, le gouvernement belge sera appelé à participer aux négociations de paix et qu'elles ne mettront pas fin aux hostilités sans que la Belgique soit rétablie dans son indépendance politique et économique, et largement indemnisée des dommages qu'elle a subis. Elles prêteront leur aide à la Belgique pour assurer son relèvement commercial et financier. » Le baron Beyens, ministre des Affaires étrangères de Belgique, a pris acte de cette déclaration, a accepté ces offres, et on s'est trouvé ainsi en présence d'un contrat international. L'intervention des Chambres ne pouvait pas trouver sa place dans une pareille procédure : et cependant la dernière partie de la déclaration engage incontestablement les finances de l'État.

Si l'on ajoute toutes les conversations avec les Alliés, comme par exemple l'engagement pris au premier jour de la guerre par le gouvernement anglais de protéger les côtes de France, l'alliance roumaine, les arrange-

ments financiers que nous ignorons, mais qui doivent avoir eu lieu entre les gouvernements de la Serbie et de la Belgique, les conventions relatives aux prises[1], on se rendra facilement compte que la liste des matières réservées à l'approbation directe du Parlement est plutôt impressionnante par sa longueur que par l'importance des attributions conférées aux Chambres. Le gouvernement n'a pas seulement le privilège de l'initiative, la liberté complète des négociations qui mettent le plus souvent le Parlement en présence du fait accompli : il a encore le pouvoir de décision sur les matières qui intéressent au plus haut point les intérêts et l'avenir du pays. Les principes démocratiques sont bien loin d'avoir pénétré dans le domaine de la politique étrangère aussi profondément que dans celui de la législation. On peut dire que le gouvernement est le maître de la politique étrangère ; à s'attacher aux résultats qui sont la grande épreuve des systèmes, on n'a pas à souhaiter une « démocratisation » de la diplomatie[2].

Le raisonnement conduit d'ailleurs à la même conclusion que cette épreuve pragmatique. Il faut que les grands traités politiques soient définitifs par la seule signature du gouvernement. Autrement, on paralyserait la faculté de marchandage de ceux qui ont la mission de défendre les intérêts du pays. Un traité n'est pas un acte unilatéral de la législation ; c'est un contrat dans lequel chaque partie donne et prend ; chacune est amenée à faire des concessions. Or une partie fera beaucoup plus facilement des concessions si elle est assurée de la contre-partie par un marché ferme que si elle est exposée à en perdre le bénéfice par un vote ultérieur du Parlement. Voici un point important, qui est l'objet entre deux nations de contestations délicates et irritantes, qui affecte dans une certaine mesure la forme d'un litige quasi-juridique : il s'agit par exemple des

1. Convention franco-anglaise du 9 novembre 1914 (*Journal officiel*, 28 décembre 1914).

2. Mais il faut réserver le contrôle indirect, résultant du régime parlementaire, que nous aurons à étudier dans la prochaine section.

droits que donnent sur un territoire extra-continental les intérêts d'une nation dans les territoires circonvoisins; par exemple, l'Angleterre revendique le droit, qui lui est depuis longtemps contesté par la Russie, de contrôler les relations extérieures de l'Amir. La Russie reconnaîtra ce droit dans un traité, définitif sitôt que conclu ; mais, si le traité doit être ultérieurement discuté, elle se gardera de faire une concession, qui équivaut à une reconnaissance de droit, sur laquelle, pour ce motif, il sera impossible de revenir, même dans le cas où le vote parlementaire en aurait supprimé la contre-partie [1].

Ajoutons que le Parlement, qui n'est jamais complètement au courant des difficultés de la négociation, aura toujours une tendance à trouver que le ministre aura cédé trop facilement ; que, comme l'expérience l'a prouvé, il n'est pas à l'abri, même en matière de politique étrangère, des influences de l'électoralisme, et que, s'il n'a pas d'autre occasion de manifester son dissentiment avec un cabinet, il saisira celle de la politique étrangère : ainsi, le Sénat américain a rejeté le traité d'arbitrage anglo-américain en haine des ministres. Par conséquent, la démocratisation de la diplomatie crée de sérieux obstacles à la conclusion des traités. Si on considère que les traités sont un des moyens les plus précieux d'apaiser les conflits et de faire progresser le droit international, on se rendra compte que l'accroissement du contrôle dit démocratique, sans servir les intérêts du pays, est loin d'être favorable à la paix et à la justice internationale.

§ 3. — Valeur juridique et pratique des limitations constitutionnelles au droit du gouvernement d'engager un État envers les autres États.

Le progrès de la démocratie dans la politique étrangère se traduit d'une façon concrète par des limitations

1. Par le traité de 1907, la Russie a reconnu ce droit à l'Angleterre.

constitutionnelles du pouvoir du gouvernement d'engager l'État à l'égard des autres ; la plus importante, la plus démocratique aussi de ces limitations constitutionnelles est celle qui impose au chef de l'État le concours du Parlement pour la ratification des traités ou de certains traités [1].

Quelle est donc la valeur juridique de ces limitations constitutionnelles ? Faut-il les considérer comme ayant seulement une valeur de droit public interne? Dans ce cas, le chef de l'État qui aurait conclu un traité sans l'observation des règles constitutionnelles engagerait cependant l'État ; il aurait seulement commis une faute de droit public interne, dont on pourrait lui demander compte à l'intérieur du pays, s'il n'était pas couvert par l'irresponsabilité. Faut-il au contraire attribuer à ces limitations constitutionnelles une valeur internationale? Dans ce cas, le traité conclu par le chef de l'État sans l'observation des formes prescrites n'engage pas l'État.

Au point de vue de la théorie juridique, l'hésitation n'est guère possible ! Il suffit d'appliquer les règles générales sur la validité des actes : le chef de l'État n'avait qualité pour conclure le traité que moyennant l'observation de certaines formes, l'obtention de certains concours ; les formes prescrites n'ont pas été observées, les concours exigés n'ont pas été obtenus ; donc le chef de l'État n'a pas qualité ; il a fait un acte nul au point de vue juridique ; il n'a pas engagé l'État. La doctrine est à peu près unanime en ce sens [2].

Il faut cependant nous attendre à voir certains ju-

1. Les constitutions fournissent des exemples d'autres limitations moins graves et moins démocratiques : contreseing ministériel (règle générale de tous les pays constitutionnels), avis du conseil des ministres (Norvège), avis de trois ministres (Suède), avis du conseil privé (sénatus-consulte de l'an X), etc.

2. « La faculté de ratification, dit Despagnet, est déterminée par le droit constitutionnel de chaque État » (*les Difficultés internationales venant de la constitution de certains pays*, dans *Revue du droit international public*, t. II, p. 184) ; Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, § 348 et suiv. ; Unger, *Grünhuts Zeitschrift*, 1879, VI, §§ 349-356 ; Franz von Liszt, *Völkerrecht*, 1910, § 21, II, 3.

ristes allemands soutenir sur ce point une théorie d'essence monarchique, et vouloir donner une valeur à l'acte, quelque irrégulier qu'il soit, du monarque. Laband, notamment, qui est le plus en vue des légistes allemands, déclare que le traité conclu par le monarque seul a une valeur en droit international, mais non en droit constitutionnel[1]. A première vue, cette doctrine paraît contradictoire, car on ne voit guère comment un traité peut avoir quelque valeur s'il n'est pas exécutoire en droit constitutionnel. La théorie paraît obscure, confuse, contradictoire. Cependant Laband est un esprit clair. Qu'a-t-il voulu ? Il a voulu sauvegarder le droit du monarque. Le traité reste valable en droit international ; donc la nation est liée, elle est obligée, envers la nation cocontractante ; donc c'est le droit constitutionnel qui a tort de ne pas se conformer au droit international ; donc le Parlement a le devoir de rendre exécutoire en droit constitutionnel le traité valable en droit international[2].

Mais, lorsque nous avons dit que le traité conclu par le monarque seul est nul au point de vue juridique, nous n'avons en réalité exposé qu'un côté de la question. On raconte qu'au matin du Deux-Décembre, Valette, illustre professeur à la Faculté de droit et alors député, brusquement réveillé par des amis venus lui annoncer que l'Assemblée législative était dissoute, s'écria dans un demi-sommeil : « L'acte est nul de plein droit. » C'était la vérité juridique. Il ne restait pas moins que le coup d'État était bien accompli. Eh bien ! un traité nul au point de vue juridique peut tout de même avoir une grande importance au point de vue pratique et historique, surtout dans une monarchie.

En dehors de toutes les formes, de toutes les collaborations, le roi prend un engagement ; cet engagement est sans valeur juridique, constitutionnelle ; il n'en reste pas moins que le monarque est engagé par sa pa-

1. Édition française Jèze, t. II, p. 405.
2. Cette doctrine de Laband a été combattue par Leoni, *Beitrag zur Lehre von der gültigkeit der Staatsverträge*, dans *Arch. f. öff. Recht*, t. I, 1886.

role et considérera qu'il n'a plus sa liberté. Et comme il est à présumer d'autre part qu'il est convaincu de la parfaite conformité de ses engagements avec l'intérêt de son pays, il faut s'attendre à ce qu'il fasse tous ses efforts pour en obtenir l'observation pratique. Une partie des erreurs de la diplomatie des Alliés dans les Balkans vient peut-être de ce qu'ils ont trop cru à la valeur des limitations constitutionnelles du pouvoir royal dans la politique étrangère. A quoi nous servirait de démontrer que les engagements du tsar des Bulgares, comme ceux du roi des Hellènes envers les empires du Centre, étaient contraires aux règles du droit public de leurs royaumes? Ils ont produit leur effet. Les « barrières de papier » des constitutions n'acquièrent de valeur que si elles peuvent s'étayer sur la volonté d'un peuple d'éducation politique avancée et décidé à les faire respecter. C'est ce qui est arrivé en Roumanie. Comme nous l'avons déjà indiqué, et comme nous aurons l'occasion d'y revenir, le roi Carol avait prétendu engager la Roumanie envers la Triple-Alliance par un traité contresigné seulement par son premier ministre, et non approuvé par le Parlement, ainsi que l'exige la constitution roumaine pour tous les traités. Mais ce n'est pas en vain que le sang des Romains, c'est-à-dire des premiers juristes du monde, coule dans les veines des Roumains. Lorsque, au mois d'août 1914, le roi Carol exhiba le traité au Conseil de la Couronne pour en exiger l'exécution, tous les ministres et anciens ministres, à l'exception de M. Carp, qui l'avait le premier contresigné, le déclarèrent nul dans la forme, et refusèrent d'approuver ce qui devait en être, dans la pensée du roi, la conclusion pratique : la déclaration de guerre à la Russie. Le traité, expose M. Basilesco, professeur à la faculté de droit de Bucarest [1], avait été conclu par le roi Carol, seul et directement. Il était, c'est vrai, contresigné par le président du Conseil; mais, en vertu de la constitution roumaine, toutes les conventions internationales, même les simples conventions commerciales, postales,

1. *Temps*, 14 juin 1915.

les circonstances, exercer sur les événements une influence décisive [1].

SECTION II

ESQUISSE DU ROLE RÉEL JOUÉ DANS LA DIRECTION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE PAR LES DIVERS ORGANES DE LA DÉMOCRATIE.

L'analyse littéraire des textes ne fournit, en matière de science politique, que des données insuffisantes. Essayons donc de saisir les aspects un peu fuyants de la réalité, et de définir quel est, dans la diplomatie d'une démocratie, le rôle de chacun des organes de l'État.

§ 1. — L'OPINION PUBLIQUE.

Et d'abord, le peuple souverain, l'opinion publique. Elle n'a pas très bonne presse, l'opinion publique, en ce qui concerne son goût ou ses aptitudes pour la politique étrangère.

Enregistrons d'abord un fait assez impressionnant : c'est que, à aucune époque et dans aucun pays, il ne s'est trouvé une constitution assez démocratique pour appeler le peuple à participer directement à la politique étrangère par l'approbation des traités. En Suisse, les traités de la Confédération avec les nations étrangères ne sont pas soumis au referendum [2].

Les constituants de 1793, qui avaient poussé si loin

1. Les troupes alliées ont débarqué à Salonique avec le consentement et même sur l'invitation de M. Venizelos, président du Conseil des ministres. Cependant l'article 99 de la constitution de la Grèce porte que, seule, une loi peut autoriser le passage des troupes sur le territoire hellénique. Il n'en reste pas moins que notre débarquement, opéré en accord avec le gouvernement grec, ne peut être considéré comme ayant été fait en opposition de la volonté de la Grèce, et qu'il est régulier au point de vue du droit international.

2. Il y a toutefois un parti qui réclame pour le peuple l'initiative des traités internationaux. *Vers l'avenir*, dans *Journal de Genève*, 22 mars 1916.

la logique démocratique qu'on peut se demander s'ils comptaient voir la mise en application de leur œuvre. qui y avaient accumulé les impossibilités, n'ont cependant pas osé y ajouter celle-là : l'article 55 range parmi les décrets les actes du Corps législatif concernant la ratification des traités; et cette classification a pour objet d'enlever les traités au referendum populaire qui ne peut statuer que sur les lois[1]. Il est donc admis couramment, même parmi les plus fervents de la démocratie, que le peuple ne s'intéresse pas aux problèmes de la politique étrangère, tout au moins qu'il ne les comprend pas, et qu'il est incompétent pour les résoudre.

Comme nous l'avons déjà indiqué, les motifs qu'invoque la démocratie pour se substituer aux autres formes de gouvernement sont des motifs qui touchent exclusivement à la politique interne. La raison d'être de la démocratie, c'est la liberté, la justice, l'égalité à l'intérieur. Aussi, passionnée de réformes politiques et sociales, la démocratie a-t-elle une tendance à reléguer au second plan les questions de politique extérieure; elle abdique volontiers entre les mains de ses gouvernants la direction de cette partie si importante de ses destinées. Rares sont les candidats qui osent parler de la politique extérieure dans un programme électoral; rares sont les cabinets qui ont le courage de lui faire une place convenable dans leur déclaration aux Chambres : les uns et les autres craindraient de se rendre suspects de modérantisme; ils auraient peur de se faire soupçonner de vouloir distraire le peuple de revendications d'ordre économique, politique ou social[2]. Sauf dans des circonstances exceptionnelles, où elle est électrisée par une passion, par une haine ou par un enthousiasme,

1. La même constitution rangeait parmi les lois, sujettes par conséquent à l'appréciation directe des électeurs, la déclaration de guerre.

2. La déclaration ministérielle du cabinet Caillaux ne contenait rien autre sur la politique étrangère qu'une brève allusion aux « amis et alliés », et on était à la veille de l'envoi du *Panther* à Agadir ! Il en est différemment d'ailleurs de la déclaration du cabinet suivant, présidée par M. Poincaré (18 janvier 1912).

l'opinion publique, dont le rôle va tous les jours en grandissant dans le domaine de la politique intérieure, ne ressent que peu d'intérêt en ce qui concerne la politique étrangère. Une des causes en est l'ignorance générale de la masse au sujet de tous ces problèmes. Je sais bien que les questions économiques ou sociales sont infiniment complexes et échappent souvent à la compétence d'un électeur moyen; mais il en sait tout de même assez pour s'y intéresser, pour croire qu'il les comprend, pour s'imaginer les répercussions possibles, sur ses propres intérêts, des solutions diverses; au contraire, il n'a pas en général le minimum de connaissances nécessaires pour s'intéresser à la politique étrangère. C'est un incontestable péril pour la démocratie que cette absence d'esprit public en matière de politique étrangère. « Je les commande, il faut bien que je les suive. Je les gouverne, il faut bien que je les imite. » Le gouvernement tend à se modeler sur le peuple et à négliger par conséquent le souci des destinées extérieures du pays : « Il y a longtemps, dit M. de Pressensé[1], que l'on a constaté l'espèce d'indifférence avec laquelle le Parlement français envisage les questions de politique extérieure et abandonne ce contrôle régulier et minutieux sans lequel la responsabilité ministérielle n'est qu'une fiction. Dans cette attitude, il ne reflète que trop exactement l'état d'âme d'un pays à qui de cruelles et trop nombreuses leçons n'ont pas réussi à apprendre l'intérêt capital de ces problèmes, leur répercussion sur la prospérité, la sécurité même de la nation, et qui ne demande pas en cette matière à sa presse l'abondance des informations, la rigueur de la critique, la liaison même des idées. » Tous les quatre ans, le peuple est appelé à déterminer par ses suffrages les lignes directrices de la législation militaire qui doit être le corollaire de la politique extérieure ! Et il ignore la politique extérieure ! C'est comme si l'on demandait à un juge de rendre son jugement sans lui dire un mot

1. Rapport du 4 juillet 1903, Doc. parl., Cl., n° 1196. Cf. Deschanel, discours du 19 novembre 1903.

de l'affaire. Quels périls décèle cette ignorance du peuple entretenue par la complicité de ses dirigeants ! Gardons-nous d'ailleurs de trouver dans ces constatations générales une occasion d'humilier particulièrement la démocratie française. L'ignorance et le défaut d'intérêt de la masse pour la diplomatie sont des défauts de toutes les démocraties et notamment de la démocratie anglaise. M. Ponsonby[1] constate à plusieurs reprises l'absence totale d'intérêt que les masses populaires de son pays manifestent pour la politique étrangère. L'absence d'intérêt provient, d'après lui, du défaut de connaissance, et le défaut de connaissance du manque d'occasions de s'instruire. Les Anglais, ne voyageant pas et ignorant les langues étrangères, se désintéressent des pays autres que le leur : il n'y a d'exception que pour quelques individus des classes bourgeoises, fonctionnaires, commerçants, ou touristes plus ou moins éclairés. Notre auteur constate que les électeurs ont quelquefois désapprouvé expressément quelques-uns de leurs représentants qui avaient pris un intérêt intelligent aux affaires étrangères, leur reprochant d'oublier leurs intérêts particuliers qu'ils avaient été chargés de défendre[2]. Bien plus, le professeur anglais Gilbert Murray cite à ce point de vue la démocratie française en exemple à la démocratie anglaise : « J'ai été bien souvent frappé, dans mes conversations avec des étrangers — *Français*, Germains, Italiens, Balkaniques — par l'intérêt vivace et détaillé qu'ils montrent pour les alliances, les combinaisons et les possibilités de guerre... L'Anglais moyen ne vit pas chez lui dans cette atmosphère[3]. » Un socialiste, M. Bertrand Russel, dans une brochure publiée par *The Labour Press*, avait imaginé un étrange remède à cette situation : le peuple ne s'intéresse qu'aux querelles des partis ! Eh bien ! faisons délibérément de tous les problèmes de politique étrangère des questions de parti ! Enveloppons-les de l'atmosphère excitée et enflammée

1. *Democracy and Diplomacy*, 1915.
2. P. 110.
3. *Contemporary Review*, février 1916, p. 180.

qui est nécessaire pour atteindre la masse des électeurs. Nul n'ignore en effet que les sujets les plus obscurs et les plus complexes deviennent clairs comme par miracle dès qu'on se bat autour ! L'auteur ne nous dit pas toutefois comment les partis seraient arrivés à la répartition amiable entre eux des solutions principales des grands problèmes diplomatiques. Il n'y a pas de rapports entre la question de l'impôt sur le revenu et le choix d'une alliance.

S'il est d'ailleurs un domaine d'où l'esprit de parti doive être banni, c'est bien celui de la politique étrangère. Nous avons vu des hommes, cependant généreux, aveuglés par la lutte politique interne au point de donner tort systématiquement à la France ou à ses alliés; le châtiment, pour ceux qui ne sont pas morts, est de voir aujourd'hui les Allemands s'emparer de leurs anciennes imprudences, les traduire en toutes les langues et en faire des instruments de leur abominable propagande dans les pays neutres.

La presse a incontestablement une grande mission à accomplir dans le sens de l'éducation de la démocratie sur les problèmes extérieurs. Mais, avant l'abondance et la sincérité des informations, sa première qualité doit être la prudence. La vérité essentielle qu'elle a le devoir d'enseigner au peuple, c'est la conclusion à laquelle des années d'études avaient conduit Taine : que tous les problèmes politiques sont d'une infinie complexité. Autrement il faudrait en revenir à l'affirmation de M. Balfour que, lorsque le peuple a accordé sa confiance générale à un gouvernement, le mieux qu'il a à faire, c'est de s'en rapporter à lui et d'accorder à la politique étrangère le moins de temps possible [1].

Il ne faut pas faire le romantisme du sentiment populaire : il aurait pu conduire parfois à compromettre les intérêts de la France. N'avons-nous pas été prêts à nous brouiller avec l'Angleterre à l'occasion du Transvaal, qui lui fournit aujourd'hui ses plus fidèles sujets? Toutes

1. *Evidence given before the Select Committee on House of commons, Procedure*, 1914, report 378, § 1705.

nos sympathies ne sont-elles pas allées à ces nationalistes irlandais dont quelques-uns, une minorité, il est vrai, n'ont pas hésité à poignarder l'Europe dans le dos au moment où elle était aux prises avec la barbarie allemande? N'avons-nous pas été prêts à laisser un nuage obscurcir notre alliance avec la Russie au sujet des libertés de la Finlande?... Et si toutes ces impulsions avaient été suivies, nous serions peut-être arrivés à nous trouver seuls en présence des empires du Centre.

Le sentiment populaire est peut-être plus fort chez les petits États, parce qu'ils sentent leur existence menacée: leur patriotisme est toujours plus vibrant, plus concret, plus actuel.

Le sentiment de la haine serbo-bulgare a été un des facteurs déterminants de la politique balkanique; quelques déceptions que nos vieilles illusions aient éprouvées du côté de la Grèce, il faut bien reconnaître que ce n'est pas impunément que le roi et ses ministères inconstitutionnels ont froissé les sentiments populaires; les sentiments de latinité du peuple roumain n'ont pas été indifférents, et cette constatation n'est aucunement diminuée par cette autre constatation que ces sentiments ne se sont traduits en actes qu'au moment de leur coïncidence, au moins apparente, avec les intérêts de la Roumanie.

L'opinion publique des grands pays doit être mise en jeu pour consolider les résultats importants de la diplomatie, pour leur donner des racines populaires. D'ailleurs, les événements prouvent qu'elle est assez malléable. Elle a sanctionné d'enthousiasme l'alliance russe, qui avait été préparée dans le silence des chancelleries. Et lorsque les gouvernements ont été d'accord, elle a oublié des siècles de luttes et de rivalités, et Waterloo, et l'Égypte, et les Boers, et Fachoda, et le Siam qui ne la préoccupa jamais beaucoup, quoique sous lord Rosebery, il eût failli provoquer la guerre, et des milliers de coups d'épingle et d'épée échangés sur tous les points du globe, pour sanctionner, sous l'empire de la bonne grâce souveraine d'Édouard VII, l'Entente cordiale. De l'autre côté de la Manche, l'opinion publique

a soutenu pendant douze ans M. Chamberlain lorsque, fidèle à la politique traditionnelle de discussion et de désaccord avec nous, il recommandait l'alliance de l'Allemagne; elle s'est trouvée en sympathie avec sir Edward Grey lorsqu'il a cultivé l'amitié étroite avec la France. Elle n'a pas précédé et inspiré les changements d'attitude du Foreign Office : elle les a suivis et soutenus. A l'égard des voisins de cette rive du Channel, l'inimitié, qui si souvent alla si près de la rupture, était due exclusivement à l'action et à l'inspiration du gouvernement. On peut en dire autant de l'origine de l'amitié très réelle qui, peu après 1900, a succédé à la politique d'inimitié chronique et de constante suspicion. L'opinion publique apparaît ainsi comme une cire molle aux mains de l'exécutif. Cette malléabilité donne la mesure du pouvoir considérable que, dans la politique étrangère, conserve le gouvernement de la démocratie; elle donne aussi la mesure de ses responsabilités et de ses devoirs.

§ 2. — Le Parlement.

Le Parlement des démocraties est naturellement, dans une certaine mesure, le reflet du peuple qui l'a élu. Aussi n'est-ce que par accident que, dans son ensemble, il s'intéresse aux problèmes de la politique étrangère.

Comment le Parlement français est-il organisé en vue du contrôle de la politique étrangère ?

A la Chambre des députés, parmi les seize grandes commissions permanentes élues au début de chaque législature, il y a une « Commission des affaires extérieures et coloniales »; elle est élue pour toute la durée de la législature (4 ans), et composée de 44 membres, désignés suivant le mode spécial de la représentation proportionnelle par les divers groupes dont le choix est ensuite ratifié par la Chambre entière. Cette commission n'examine pas le budget des Affaires étrangères, qui reste de la compétence de la Commission du budget.

Elle est chargée de présenter à la Chambre des rapports sur toutes les questions de politique étrangère qui lui sont soumises. Comme les autres, la Commission des affaires extérieures peut recevoir les pouvoirs d'une commission d'enquête.

Au Sénat, il n'y a pas eu, avant 1915, de commission permanente ayant pour mission générale l'examen des questions relatives aux affaires étrangères. La haute Assemblée renvoyait les projets qui lui étaient soumis soit à une commission spécialement nommée pour chacun d'eux, soit à la Commission du budget. Certaines de ces commissions, par l'autorité des membres qui les composaient, jouissaient d'un prestige spécial : celle qui étudia le traité franco-allemand au sujet du Maroc contenait plusieurs anciens présidents du Conseil. Le 4 février 1915, le Sénat, sur la proposition de M. Louis Martin, a décidé la création, pour 1915, d'une commission de 36 membres qui sera chargée de l'examen de toutes les questions relatives aux affaires étrangères. Il est permis d'espérer que cette institution tiendra une place importante dans le contrôle de notre diplomatie[1].

Ce contrôle parlementaire présente un double aspect : c'est d'abord la collaboration directe à la confection de certains traités : la décision de la Chambre sur les autorisations de ratifier est préparée par les commissions dont nous venons de parler. L'examen de la commission est souvent prolongé et approfondi. Le débat devant la Chambre est, aussi souvent, rapide et superficiel. Ainsi le traité du 15 mars 1874, qui établit notre protecto-

1. Rapport de M. Louis Martin, septembre 1915, Sess. ord., n° 24. — En Angleterre, le contrôle par des commissions permanentes est critiqué comme de nature à porter atteinte à l'autorité et à la responsabilité du gouvernement. Lord Robert Cecil s'exprimait ainsi à la Chambre des communes, le 7 novembre 1916 : « Je ne peux pas dire — c'est peut-être un préjugé insulaire — que j'éprouve une grande admiration pour le système des commissions en faveur à l'étranger. Ce système semble tendre à affaiblir la responsabilité du ministre et lui enlever le contrôle réel de la politique. Je trouve que c'est un tort. Je trouve qu'un ministre doit être responsable. » (*Marques d'approbation sur divers bancs.*)

rat sur l'Annam et contient le germe de notre expansion coloniale, retient à peine pendant une heure l'attention de l'Assemblée nationale. Il est voté sans discussion, presque sans commentaire (7 juillet 1875). Le traité de Berlin du 26 février 1885, qui pose les principes les plus importants du droit public africain, est approuvé le 3 août 1885, par 251 voix contre 96, après une insignifiante discussion. Lorsque, au commencement de l'année 1912, la Commission sénatoriale fit subir à l'arrangement franco-allemand au Maroc un examen minutieux, elle ne recueillit pas l'adhésion universelle. Certains trouvèrent qu'elle ne choisissait pas très bien son temps pour essayer de voir clair dans la politique marocaine. La Chambre approuva sans difficultés le traité, qui lui paraissait favorable aux intérêts de la France.

Mais on sait que ce n'est pas par cette collaboration directe à certains traités que les Chambres peuvent réellement collaborer à la définition des grandes lignes de la politique étrangère; si elles peuvent exercer une influence sur ce qu'on pourrait appeler le gouvernement de la politique étrangère, c'est au moyen de leur contrôle indirect.

Ce contrôle indirect est d'abord celui qu'elles tiennent du pouvoir de la bourse. La Commission du budget présente sur le ministère des Affaires étrangères un rapport, en général important, et qui contient souvent un exposé d'ensemble de la politique extérieure de la France. A peu près chaque année, au moment de la discussion du budget, les grandes directions diplomatiques font l'objet d'un large débat académique où interviennent quelques rares orateurs choisis.

Le contrôle indirect des Chambres est, en second lieu, celui qu'elles tiennent du régime parlementaire.

Dans la théorie classique, ce contrôle ne peut s'exercer que sur les faits accomplis, il ne peut pas s'exercer au cours de l'action : le gouvernement agit librement, sous sa seule autorité et sous sa seule responsabilité. Lorsque l'action est terminée, le Parlement intervient et examine si elle a été accomplie conformé-

ment aux intérêts de l'État; si sa conclusion est négative, les ministres doivent donner leur démission. Si ces règles devaient être changées, si à ce contrôle *ex post facto* on voulait substituer un contrôle au cours de l'action, il semble que le domaine des affaires étrangères serait le dernier sur lequel il conviendrait de faire porter l'expérience. C'est là la conclusion d'un très intéressant débat qui s'est déroulé à la Chambre des communes le 7 novembre 1916. Répondant à une question de Mr. R. G. Lambert, lord Robert Cecil, sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères, s'exprimait ainsi : « Pour assurer une administration vigoureuse et responsable, il faut laisser la responsabilité à ceux qui ont la charge du pouvoir exécutif de l'État... Il se peut qu'il y ait quelques questions — il y a certainement quelques questions d'administration (intérieure) qui pourraient et qui devraient être présentées, tout d'abord, à la Chambre des communes. Mais, dans le département auquel j'appartiens, dans la majorité des cas, malheureusement, le ministre des Affaires étrangères... doit agir. Il lui faut prendre une résolution, envoyer un télégramme, décider, et il ne peut partager sa responsabilité avec qui que ce soit. » Et sir E. Carson, le distingué juriste qui représente aux communes l'université de Dublin, appuya, quoique faisant partie de l'opposition, la thèse de l'organe du gouvernement : « La vérité, c'est que la responsabilité appartient au gouvernement, tout au moins tant que la guerre dure, et pendant une crise aiguë avant la guerre. La responsabilité de la Chambre est la suivante : si le gouvernement échoue, il perdra la confiance de la Chambre... Personne n'a pu jusqu'ici proposer un moyen par lequel, aux époques critiques, la Chambre et le pays pourraient obtenir plus de renseignements sur les questions étrangères sans produire beaucoup plus de mal que de bien[1]. »

Les instruments particuliers de ce contrôle *a poste-*

1. C. Jèze, Chroniq. Const., dans *Revue du droit public*, 1916, p. 618.

riori sont, en France, l'interpellation et la question. C'est en étudiant l'usage de ces procédures en matière de politique étrangère que nous aurons une idée de l'intensité du contrôle parlementaire sur ce domaine.

« Nul n'ignore, disait M. de Pressensé dans son rapport du 4 juillet 1903, la difficulté, pour ne pas dire l'impossibilité, qu'il y a à obtenir la fixation à l'ordre du jour d'une interpellation qui ne porte pas sur un sujet d'actualité brûlante et qui ne recèle pas dans ses flancs le germe d'une crise ministérielle. Il en est qui attendent, en dépit de leur importance, depuis l'ouverture de la législature, et qui risquent fort de ne pas venir avant son terme. Tel est le sort réservé à celles qui visent les mystères de la politique étrangère. Ce n'est que si le baromètre est à tempête — quand on ne peut plus discuter de sang-froid, — que la Chambre s'intéresse à ces problèmes. »

M. Louis Marin, député, a relevé sur un espace assez long, de juillet 1906 à février 1912, les interpellations relatives à la politique extérieure. On est frappé de leur petit nombre et de l'insignifiance relative de leurs objets, surtout pour une époque où la crise marocaine appelait l'attention du Parlement sur les affaires internationales [1].

En pratique, le gouvernement est laissé juge de la question de savoir si l'heure est opportune pour des discussions relatives à la politique extérieure [2]. Un demi-

1. Rapport du 11 juillet 1911, n° 1170, p. 105 et suiv. Voici par exemple le bilan d'une année particulièrement fournie :

1907 mars	M. Chailley : Participation des indigènes tunisiens à la conférence consultative.
—	M. Dubief : Assassinat du docteur Mauchamp au Maroc.
—	M. Rouanet : Les indigènes des Comores.
—	M. de Pressensé : La conférence de la Haye.
juin	M. Le Hérissé : Chemins de fer éthiopiens.
octobre	MM. Castellane, Trouin. } Affaires marocaines.
novembre	MM. Sembat, Delafosse. } Affaires marocaines.
	MM. Ribot, Deschanel. } Affaires marocaines.
décembre	M. Dutreil : La propriété industrielle et la convention de Madrid.

2. Le 19 mars 1906, M. Léon Bourgeois a obtenu le renvoi de toutes les interpellations relatives à la conférence d'Algésiras.

mot solennellement lancé par le ministre, une allusion à une information d'importance vitale qu'il serait imprudent de dévoiler, sont singulièrement intimidants pour le député qui se propose d'interpeller; l'invocation de la sécurité extérieure du pays tournera contre lui une majorité qui ne demande qu'à se laisser convaincre avec d'autant plus de facilité que, si des affirmations de cette nature ne sont parfois que des prétextes, elles répondent souvent aussi à la stricte vérité.

La question orale semble d'emploi plus facile; elle n'est pas clôturée par un ordre du jour; elle ne met pas en jeu la responsabilité ministérielle; elle est donc un moyen commode de tenir le Parlement au courant des négociations internationales. En réalité, le nombre des questions orales consacrées à la politique étrangère reste infime: 2 en 1907; 4 en 1908; 3 en 1909; 1 en 1912. Tel est le bilan que nous donne M. Marin[1].

Les questions écrites ont été réclamées pour la première fois par M. de Pressensé, qui, se fiant à l'exemple de l'Angleterre, était persuadé que cette procédure s'appliquerait principalement au contrôle des affaires extérieures. C'est si bien dans cet esprit que cette procédure fut adoptée que, contrairement aux usages, la Commission du règlement consulta le gouvernement sur les inconvénients qu'elle pourrait avoir au point de vue diplomatique; ce n'est qu'après avis de notre ambassadeur à Londres que le président du Conseil, M. Clemenceau, donna son adhésion à la réforme; il fut stipulé d'ailleurs que le ministre questionné pourrait se refuser à répondre « dans l'intérêt du pays » (résolution du 30 juin 1909). Les questions écrites ont créé une nouvelle paperasserie, nécessité l'extension de l'ancienne bureaucratie: mais on peut parcourir les milliers de réponses qui s'allongent le long des colonnes de l'*Officiel*: on verra que la procédure nouvelle n'a aucunement servi à faciliter le contrôle du Parlement sur la politique étrangère. Ce n'est pas d'ailleurs par la création de nouvelles procédures que l'on peut mo-

1. *Loc. cit.*, p. 107.

difier des mœurs, des habitudes, le tempérament politique d'une nation et de ses assemblées[1].

L'opposition, dans son ensemble, ne peut pas grand'-chose; un membre isolé, encore moins; et quant à la majorité, elle ne demande qu'à approuver, les yeux fermés, la politique d'un ministère qui incarne ses conceptions financières, philosophiques, religieuses, économiques, sociales. Et pourquoi une majorité radicale, par exemple, irait-elle chercher des ennuis à un ministère orthodoxement radical, ou même le renverser, pour la cession de quelque rizière, marais ou désert, ou bien pour quelque rectification de frontière dans un pays lointain de l'Europe ou de l'Asie dont 99 électeurs sur 100 ignorent jusqu'au nom ?

Faisant allusion à la surprise qu'avait été pour nous l'agression allemande et à nos insuffisances de préparation, le président de la Chambre disait dans un de ses discours récents : « Si le Parlement avait su, s'il avait osé davantage... » Il n'a pas su, peut-être un peu par la faute du gouvernement un peu faible devant la tentation de s'entourer de mystère et de secret ; il n'a pas su surtout par sa propre faute, parce qu'il n'a pas voulu savoir. Et il n'a pas voulu savoir parce qu'il était prévenu que ce n'était pas en s'occupant de politique extérieure qu'il se serait attiré la masse des électeurs. Qu'un homme ait à son actif, avec la consolidation de l'alliance russe, la reconstitution de l'Europe en face des prétentions allemandes à l'hégémonie, ces titres seraient de peu de poids devant le corps électoral, qui préférerait quelque amélioration de la vie locale quand ce n'est pas quelque mesquine persécution contre une minorité politique.

Il s'est produit un étrange renversement des attributions qui doivent théoriquement être d'un côté

1. « En matière de politique extérieure, dit *le Temps*, le Parlement n'est qu'un organe d'entérinement et rien de plus. » Ce journal demande qu'au lieu d'attendre d'être interrogé, le ministre « prenne quelquefois position de demandeur et qu'en vertu d'une initiative propre il expose à la Chambre les lignes directrices de notre action » (21 décembre 1913).

celles des ministres, de l'autre celles de la Chambre des députés. Les députés dominent et dirigent l'administration dont ils ne devraient pas s'occuper, alors qu'ils abandonnent pour ainsi dire aux ministres la direction de la politique générale au dedans et surtout au dehors. Un ministre n'est pas le maître dans son ministère : il ne peut pas s'entourer de collaborateurs de son choix, les récompenser suivant leur dévouement et leur mérite. Mais il peut, avec une liberté presque complète, imposer le régime commercial qui correspond à ses conceptions économiques personnelles, engager la France dans un système d'alliances d'après ses vues politiques particulières, et même décider presque seul de la paix et de la guerre. Nous avons vu récemment un ministre des Affaires étrangères poursuivre pendant sept ans, avec une volonté calme et persistante, un plan d'alliances politiques qui ne manquait pas de grandeur. Pendant sept ans, il s'adonna à la mission qu'il s'était imposée, sans que le Parlement, trop occupé à des matières qu'il jugeait plus intéressantes, lui suscitât le moindre obstacle; c'est à peine s'il lui posa quelques questions sur une politique où étaient engagés les intérêts vitaux du pays. C'est avec un véritable sursaut de stupeur qu'il apprit un jour que cette politique pouvait amener pour la France une crise des plus graves; il se débarrassa en un jour de l'auteur responsable de la politique que, par son silence, il avait approuvée pendant sept ans, et revint ensuite à ses occupations d'administration intérieure.

L'indifférence du Parlement en matière de politique étrangère ne provient pas absolument de la faute des hommes; elle découle de la nature même des choses. Ce qui le prouve, c'est que cette indifférence se remarque dans le Parlement de toutes les démocraties. « Dans le domaine des affaires étrangères, dit *le Journal de Genève*[1], on a incliné de tout temps à vivre au jour le jour. Les Chambres n'y pénètrent qu'à contre-cœur et le plus

1. 11 janvier 1916.

rarement possible. Il en résulte que, dans bien des cas, les grands événements extérieurs nous ont trouvés insuffisamment préparés. » Sans doute, la démocratie suisse a l'excuse de sa neutralité perpétuelle, qui ne serait d'ailleurs peut-être, aux jours graves, qu'un chiffon de papier comme celle de la Belgique. Mais la démocratie anglaise n'a pas cette excuse, et cependant M. Ponsonby constate qu'il est impossible de soulever dans la Chambre des communes assez d'opposition ou même de simple curiosité pour provoquer un débat sur la politique étrangère. Il est rare que, dans une session, il y ait plus d'une séance consacrée à la politique étrangère. Non seulement le « Parlement est ignorant et impuissant, mais, bien plus, il est content de rester ignorant et impuissant ». M. Ponsonby s'alarme de cet état de choses, auquel il propose toutes sortes de remèdes plus ou moins efficaces[1]. Quant à nous, contentons-nous pour le moment de le constater et de mettre en lumière sa conséquence immédiate : le pouvoir très large, presque autocratique[2] en fait du gouvernement de la démocratie dans le domaine de la politique extérieure.

§ 3. — Le chef de l'État.

Mais auquel des organes du gouvernement va appartenir en fait ce pouvoir considérable ? Est-ce à l'organe permanent, au chef de l'État ? Est-ce au contraire à la partie instable, au ministère ? Dans quelles proportions la réalité de la direction diplomatique est-elle répartie entre eux ?

C'est là une question très délicate, à laquelle on ne peut répondre par une formule simple et absolue.

1. Il propose notamment la création réglementaire d'un débat annuel durant au moins deux jours, dans lequel le Foreign Secretary ferait un exposé général de la politique ; en outre, dans l'intervalle des sessions, le même personnage aurait le devoir de prononcer des discours pour renseigner le pays (*Democracy and Diplomacy*, pp. 48, 90, 99, 117).

2. Le mot est de M. Sidney Low, *The autocracy of Foreign department*, dans *Fortnightly Review*, 1er janvier 1912, p. 1.

Il faut distinguer suivant que la démocratie est organisée en gouvernement de cabinet ou en régime non parlementaire.

Le type de la démocratie non parlementaire nous est fourni par la grande république des États-Unis. Élu pour quatre ans, au deuxième degré, par le suffrage universel, absolument libre dans le choix de ses ministres, qui sont ses agents personnels, qui ne sont responsables que devant lui, le président des États-Unis est un véritable gouvernant; il est dans toute la force du terme le chef de l'État[1]. A plus forte raison est-ce lui qui marque de son empreinte personnelle la politique extérieure de son pays. Énergique, nette, hardie avec un homme d'action comme Roosevelt, elle apparaîtra hésitante, incertaine, encombrée de scrupules théoriques, si la première magistrature de l'État est détenue par un juriste. Le président est le maître tout-puissant de la politique étrangère. « La constitution républicaine de la France, dit M. Baldwin, a été souvent critiquée parce que les pouvoirs donnés au président sont trop limités; les événements actuels démontrent que la constitution fédérale américaine est critiquable pour la raison contraire : le président a trop de pouvoirs, et peut les employer dans un sens qui n'est pas celui qu'exigent les sentiments véritables du pays[2]. » « Ayez soin, disait le sénateur Fall patronnant la candidature de M. Roosevelt, ayez soin de bien choisir votre chef, parce que de l'exécutif dépend la direction des affaires extérieures[3]. »

1. Joseph-Barthélemy, *Le Rôle du pouvoir exécutif dans les républiques*, p. 77 et suiv.

2. *La Neutralité américaine, sa cause et son remède*, publication de la fondation Harvard.

3. Leyrat, *la Convention républicaine à Chicago*, dans *le Temps*, 4 juillet 1916. — « Le chef exécutif du gouvernement et ceux qui opèrent en son nom dans le cabinet, écrivait récemment le président Taft, exercent un pouvoir plus effectif dans la politique étrangère, dégagée des influences de la branche législative, que dans aucun autre champ de l'administration nationale » (*The Democratic Record*, par William Howard Taft, dans *Yale Review*, octobre 1916, p. 1). — V. surtout l'éditorial dans le numéro de février 1917 de la *North American Review* : le titre en indique suffisamment l'esprit : *The autocrat of American*

C'est le président Wilson seul qui est apparu comme seul responsable de la politique étrangère de son pays pendant la guerre mondiale; c'est à lui qu'a été due, pendant de longs mois, cette attitude de neutralité que les Alliés avaient une tendance à trouver trop patiente; c'est lui-même, lui seul, qui, aux heures critiques, a pris les de désargncisions; s'il a voulu confronter le résultat de ses méditations *personnelles* avec la pensée d'autrui, ce n'est pas à des parlementaires qu'il s'est adressé; ce n'est pas même à ses ministres, qui sont cependant ses propres agents, c'est plutôt à un ami personnel, le colonel House. Les grands actes diplomatiques de sa présidence sont des actes de sa personne : c'est sans consulter le Sénat ni le Congrès qu'il avertit solennellement l'Allemagne qu'elle ait à respecter les règles de l'humanité et les droits de la neutralité; c'est de sa propre initiative qu'il demande aux belligérants de préciser leurs conditions de paix (18 décembre 1916); il ne consulte pas le Congrès, mais il croit devoir parfois lui faire connaître ses décisions : le 22 janvier 1917, il informe le Sénat de son intention de lui faire une communication : et il le met en présence d'un message relatif à la paix et à l'organisation future de la société des nations; il ne demande d'ailleurs pas au Sénat l'approbation de ses idées : il se sert de cette assemblée comme d'un mégaphone pour se faire entendre du monde. Quelques jours après, lorsque l'Allemagne, dans sa proclamation du blocus des pays alliés, déclara s'affranchir des lois de l'humanité aussi bien que des règles positives du droit international, l'Amérique demeura silencieuse, attendant le résultat des méditations de son chef : lorsque celui-ci se fut arrêté à une

Policy. Cet autocrate, c'est M. Wilson. Le Congrès et spécialement le Sénat sont, en matière internationale, d'une incompétence grotesque. La revue croit que cette situation est pleine de dangers pour la démocratie américaine. « Certes, a déclaré M. Wilson devant le Congrès, le 26 février 1917, je possède déjà les pouvoirs d'agir et n'ai pas besoin pour cela de nouvelles garanties légales; mais, dans les circonstances actuelles, je désire ne pas me contenter de l'autorité légale que je tiens de la constitution. »

décision, il convoqua le Congrès pour la lui communiquer; froidement, après trente mois de réflexions, de débats et de procédures, le jurisconsulte, chef d'État, rendait son jugement : c'était une condamnation de l'Allemagne, avec laquelle la grande démocratie américaine déclarait qu'elle ne pouvait plus avoir de relations diplomatiques (2 février 1917). Pour avoir été plus longtemps attendu, pour émaner d'un pacifiste déterminé et d'un homme qui professe le culte du droit et l'horreur des solutions violentes, ce jugement n'en avait qu'une plus haute signification. Il n'en reste pas moins que M. Wilson ne demandait pas au Congrès une approbation de sa politique : il lui en communiquait les résultats; il le mettait en présence du fait accompli. C'est pendant qu'il lisait son message que les passeports étaient remis au comte Bernstorff. C'est lui qui, au nom du pays, constate de son propre mouvement que la guerre existe en fait entre les États-Unis et l'Allemagne par le fait de ce dernier État; et s'il communique cette constatation au Congrès, c'est pour lui donner une plus grande solennité; et le message ne semble pas supposer que le Congrès pourrait aller à l'encontre de la constatation officiellement faite par le président. C'est lui, lui seul, qui a mené les négociations au sujet de l'affaire du *Lusitania* : le peuple américain a toujours ignoré où elles en étaient, si elles étaient arrêtées, suspendues ou simplement traînantes. Le peuple américain a, *peut-être*, une opinion au sujet du Mexique : mais cette opinion n'a qu'une faible importance à côté de celle de M. Wilson : M. Wilson exerce sur la politique étrangère une véritable dictature. Il y a peu de souverains de pays autoritaires qui aient autant de pouvoirs que ce monarque à temps sur les destinées internationales de leur royaume.

Le régime parlementaire ne laisse pas au personnage que l'on continue à appeler le *chef de l'État* une part aussi capitale dans la direction des affaires intérieures ou extérieures du pays. Dans ce régime, l'autorité suit la responsabilité : elle appartient, pour sa partie la plus importante, aux ministres responsables devant le Par-

lement. Quant au chef de l'État parlementaire, « il règne, et il ne gouverne pas ». Cette formule que Thiers lançait contre les prétentions de Louis-Philippe au gouvernement personnel a acquis une fortune singulière. Elle a toutes les qualités d'une bonne formule de combat ; elle frappe, elle est simple, elle a toutes les apparences de la netteté. Au fond, elle en a surtout les apparences, et il reste à définir en quoi consiste la fonction de régner.

Demandons-le, en ce qui concerne la politique étrangère, au pays qui est à bon droit considéré comme la métropole du régime parlementaire. « Il est admis, enseigne Sidney Low [1], que la couronne doit participer à chaque étape des négociations diplomatiques. Dans le fameux mémorandum écrit en août 1850, après les velléités d'indépendance de lord Palmerston, la reine exigea d'être tenue au courant de tous les détails de la politique étrangère : « Elle compte être tenue au courant de ce qui se passe entre son secrétaire d'État et les ministres étrangers, avant que des décisions importantes soient prises, basées sur cet échange d'idées ; de recevoir les dépêches étrangères en temps utile, et d'avoir copie de celles qu'il envoie en temps utile avant qu'elles soient expédiées [2]. » La reine fit plus que donner de simples avis et elle dirigea effectivement le Foreign Office pendant la première partie de son règne. Sans doute, son autorité a été trop exagérée au dehors par ses parents et alliés, et en général par les souverains étrangers. Cependant il y a eu des circonstances où elle est intervenue directement avec des résultats importants. Ce fut sur son ordre, — sur la suggestion et avec l'avis du prince consort — que la dépêche péremptoire, rédigée originairement par lord John Russell sur l'affaire du *Trent*, fut adoucie et modifiée de telle sorte qu'elle pût être acceptée par les États-Unis sans qu'ils manquassent à leur propre dignité. Plusieurs Américains bien informés [3] ne sont pas loin de croire que

1. *The governance of England*, p. 985.
2. Martin, *Life of the Prince Consort*, p. 306.
3. *Ibid.*, V, 424.

cette intervention de la reine et du prince consort a pu éviter la guerre.

Nous avons fait allusion, dans le chapitre précédent, à l'influence exercée sur l'Entente cordiale par les visites de la reine Victoria à Louis-Philippe en 1843 et 1845. Mais le plus frappant exemple de l'*emollient effect* de l'intervention royale sur les relations internationales est celui qui a été donné par Édouard VII. Ce monarque n'avait jamais dissimulé ses sympathies personnelles pour la France; c'est lui qui a eu le sentiment le plus vif des affinités des deux pays; c'est lui qui, avec un sens profond du réel, a compris qu'en cas de guerre la France pourrait être le champion continental de l'Angleterre. « Il s'est trouvé que les sympathies du roi Édouard coïncidaient avec celles de ses ministres[1]. » Il est permis de croire que, s'il n'a pas inspiré lui-même ces sympathies, il les a confirmées, précisées, appuyées. Dans tous les cas, il a sérieusement collaboré à les faire passer dans les faits. Sans doute, dans la forme, tout s'est passé régulièrement entre Downing Street et les autres cabinets étrangers. Édouard VII n'a pas négocié, stipulé, pris des initiatives, ou empiété en quelque point sur le détail des fonctions de la diplomatie technique : mais, à aucun moment, il ne s'en est désintéressé. On a beaucoup insisté sur l'heureux effet de ses *King's courtesies*, sur les dons personnels qui le mettaient en mesure de faire produire tout leur effet à ses démarches, sur son art d'à-propos, son tact, sa finesse, sa connaissance des hommes, son exactitude infaillible à faire toujours l'acte voulu et à prononcer la parole nécessaire *in doing the right thing and saying the right word*. Il est certain que l'Entente cordiale et d'une façon générale la suppression de l'anglophobie qui entourait le trône à la mort de Victoria peuvent être considérées comme des victoires personnelles du roi. Il y a autre chose dans les relations internationales que des protocoles et des traités; il faut encore tenir compte du sentiment public. Il était bon que M. Delcassé et lord Lands-

1. Garvin, *Fortnightly Review*, 1910, I, II, 999.

donne soient arrivés à un accord. Mais c'était insuffisant. Il fallait encore agir sur l'imagination de la France; le roi était mieux à même de le faire que ses ministres.

Mais ce serait rabaisser, je crois, le rôle qui fut en réalité celui d'Édouard VII que de le représenter comme un grand représentant, comme le commis voyageur aimable, comme le placier séduisant d'une politique qui n'aurait pas été la sienne. C'est bien sa propre politique qu'il servait, lorsque l'ancien prince de Galles, qui connaissait bien Paris, tenta l'entreprise délicate et hasardeuse d'une *State entry* dans cette capitale, comme souverain de l'Empire britannique. A Algésiras, c'était bien sa parole personnelle qu'il engageait lorsqu'il affirmait à la France qu'elle pouvait compter « absolument » sur lui; il avait d'ailleurs un représentant personnel, un *missus dominicus* qui était sir Donald Mackenzie Wallace. Ce personnage fut envoyé à Algésiras pour préciser auprès de l'ambassadeur officiel, sir Arthur Nicholson, la volonté royale; il a rempli à Saint-Pétersbourg une mission analogue [1]. Édouard VII a exercé une influence réelle sur la politique extérieure de son royaume, et cependant les publicistes anglais s'accordent à reconnaître qu'il n'a pas excédé ses prérogatives de souverain parlementaire.

Est-ce que le Président de la République française ne peut pas jouer un rôle sinon analogue, du moins semblable à celui d'un souverain parlementaire? Oh! je connais tous les sarcasmes que soulève cette conception d'une caricature de royauté sous l'étiquette républicaine. Ils ont été complaisamment développés par Louis Blanc devant l'Assemblée nationale, et il serait difficile d'en inventer de nouveaux [2]. Il serait difficile aussi d'ajouter de nouveaux arguments à la réplique de Dufaure. La France réclame autre chose que des remèdes historiques, servilement copiés, ou des remèdes théoriques, logiquement déduits. Elle a des besoins réels qu'il

1. Tardieu, *Algésiras*, p. 79.
2. Cf. Sembat, p. 31.

s'agit de satisfaire sans autre préoccupation que ceux de la grandeur de la France et de la liberté publique.

La constitution de 1875 a fait du Président de la République le premier représentant de la France; et elle lui a donné le droit de parler au nom de la France, d'adresser des messages aux Chambres et au pays. Ce n'est pas moi qui lui reprocherai par conséquent d'avoir, dans les circonstances tragiques que nous traversons, proclamé les espoirs sublimes de la France, d'avoir prêté en son nom le serment de victoire [1].

La constitution ne déclare pas expressément que le Président a la direction de la politique extérieure; mais elle le laisse entendre aussi clairement qu'il est possible: « Les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui. — Le Président de la République négocie et ratifie les traités. — Le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres. » Comme au roi d'Angleterre, il lui est dû communication quotidienne de la correspondance diplomatique, des dépêches de nos représentants au dehors. On raconte qu'un Président de la République aurait appris de la bouche d'un ambassadeur étranger certains graves événements internationaux [2]. Il n'est pas impossible qu'il se soit trouvé des ministres, même étrangers au Parlement, pour oublier leurs devoirs élémentaires de déférence à l'égard du chef de l'État; il n'est pas impossible qu'il

1. Nous faisons allusion au discours prononcé à Nancy, au mois de mai 1915, par le chef de l'État et qui a donné lieu le 24 juin à un incident parlementaire ainsi relaté par le *Journal officiel :*

« M. Hubert Rouger. — Nous regrettons que notre gouvernement n'ait pas saisi l'occasion, *lui seul responsable...*

« M. Mayéras. — *A bas le discours de Nancy!* (*Vives exclamations. — Bruit.*)

« Le Président. — Je vous rappelle à l'ordre.

« M. Hubert Rouger. — ... selon la constitution, devant le Parlement et le pays, d'opposer *par l'organe du président du Conseil*, en des paroles mesurées et délibérées (*très bien! très bien!*), la conception de la paix française à la conception allemande formulée par M. de Bethmann-Hollweg, et du reste combattue par la minorité socialiste du Reichstag. »

2. Leyret, *le Président de la République*, p. 86.

se soit trouvé des présidents ou trop nerveux, ou trop faibles, ou trop peu persévérants pour accomplir la totalité de leurs devoirs constitutionnels. Mais je ne crois pas que cette exception doive être présentée comme la règle. Le Président est insuffisamment armé, il n'est pas désarmé. Un homme n'est pas impuissant lorsque rien d'important dans l'État ne peut se faire sans sa signature, qu'aucune puissance au monde ne peut le contraindre à donner contre sa volonté.

La politique étrangère, qui est en dehors et au-dessus des préoccupations électorales, qui, en temps normal, ne passionne pas les Parlements, et sur laquelle le gouvernement conserve une liberté relative, doit être le domaine de choix dans lequel le Président de la République peut le mieux faire sentir son action soit directement, soit par l'influence qu'il ne doit pas manquer d'exercer sur les ministres. Chacun des divers Présidents a eu, à cet égard, à défaut d'un rôle proprement dit, une physionomie, une attitude; ne pourrions-nous essayer de la définir, tout au moins pour ceux qui se trouvent déjà dans l'éloignement nécessaire au dégagement des grandes lignes ?

Le maréchal de Mac-Mahon eut la sagesse de conserver pendant quatre années le ministre qui, à cette date, soit par habileté personnelle, soit par ses relations avec quelques-uns des hommes d'État de l'Europe, soit par l'appui qu'il trouvait jusque dans les rangs du parti républicain avancé, était le plus en mesure de sauvegarder les résultats acquis et de détourner les périls. Le duc Decazes, dans cette période troublée et dangereuse, fut un pilote adroit et heureux. Il eut le grand art, tout en conjurant au cours de l'année 1875 l'orage qui menaçait de crever sur nous, de préparer les premières approches, les premiers linéaments de ce qui est devenu l'alliance russe.

Fidèle par instinct et par système à la règle d'effacement qu'il s'était imposée, M. Grévy passe pour s'être abstenu d'intervenir dans la politique étrangère au moment même où, par Gambetta et Ferry, cette politique était la plus agissante et la plus heureuse. Mais il ne

faudrait pas croire que son action en matière diplomatique ait été nulle ; elle a été d'abord négative. Il était hostile à toute action diplomatique et à la politique des alliances. Il comptait exclusivement, pour conserver la paix, sur la sagesse et la résistance de la nation armée. L'isolement, non point splendide, mais voulu, était son principe. Il répugnait particulièrement à l'alliance russe ; il estimait, à tort, selon nous, que l'abîme qui séparait les institutions de la république et celles de l'autocratie était un obstacle infranchissable à leur union ; et au point de vue politique, il redoutait que l'alliance ne nous assurât pas assez d'avantages positifs en compensation du danger certain d'éveiller les susceptibilités de l'Allemagne. Ce n'est qu'après sa chute que l'alliance russe devint possible. Son tempérament l'éloignait de l'action, mais il excellait dans la discussion et dans le conseil : « Volontiers, dit l'un des plus éminents parmi ses anciens ministres, il me questionnait sur ma gestion diplomatique, et, sans en avoir l'air, classait dans sa mémoire beaucoup de renseignements... Une des qualités, quelquefois un défaut de son esprit, était de ramener les choses au droit écrit qu'il commentait lumineusement. Aussi, quand surgissait une contestation internationale, sur le journal *le Bosphore* ou sur l'incident Schnœbelé, il prêtait à ses ministres un incomparable secours. On pouvait s'engager sans crainte dans un débat juridique si l'on avait M. Grévy pour soi. Par contre, il ne fallait pas s'en rapporter aveuglément à lui si l'action paraissait nécessaire, son tempérament l'inclinait plutôt à l'expectative [1]. » C'est peut-être dans l'incident Schnœbelé qu'il a donné toute sa mesure. Il s'agissait d'un commissaire de police français, convoqué par son collègue allemand de l'autre côté de la frontière pour régler certains détails de leur service, et qui avait été arrêté en territoire allemand. L'affaire était d'autant plus grave que la mauvaise foi des autorités germaniques était plus évidente et qu'elles nous cherchaient manifestement une mauvaise querelle. M. Rouvier racontait que

1. Freycinet, *Souvenirs*, II, p. 313.

M. Grévy aurait écrit personnellement au vieil empereur d'Allemagne, et que c'est la volonté pacifique et concordante des deux vieux chefs d'État qui, pour cette fois, aurait épargné au monde l'épouvantable conflit. Mais ce détail paraît douteux, ignoré de ceux qui ont suivi de près cette affaire, et contraire d'ailleurs à ce qu'on pourrait attendre de l'extrême réserve de M. Grévy. Ce qui paraît bien établi, c'est qu' « il a étudié le dossier de cette affaire en grand avoué ». Par sa dignité, sa sagesse pondérée, son bon sens de juriste, son calme jurassien, M. Grévy était particulièrement apte à aplanir des difficultés internationales de cette nature.

M. Carnot, qui, si complètement, et avec une dignité si haute, s'est acquitté de tous les devoirs de sa charge, a eu, dans la politique extérieure de la France pendant sept ans, un rôle indéniable. C'est de 1887 à 1894 que se sont préparés et accomplis les deux grands faits qui ont consommé l'œuvre de notre relèvement, l'alliance franco-russe et l'établissement entre la République et le Saint-Siège de relations fondées sur une mutuelle confiance. Le rôle de Carnot n'a pas été seulement passif; ce n'est pas seulement sa tenue morale qui a valu à la République le respect de l'Europe et l'adhésion de Léon XIII. Il a encore été l'ouvrier actif de cette politique, dont l'effet immédiat a été d'asseoir la République française, de lui rendre sa place dans le monde, de faire d'elle une puissance à la fois redoutable et pacifique, conservatrice autant que libérale. L'union avec le grand empire du Nord devait assurer à la France la paix avec la dignité extérieure; l'union avec la puissance morale de la papauté devait prouver à l'intérieur la pacification des esprits. Cette double union, M. Carnot l'a comprise, désirée, scellée, et répétons qu'il a eu dans cette œuvre sa grande part d'action personnelle. Rappelons que l'alliance résulte d'un échange des signatures des deux chefs d'État. M. Goblet s'élevait, en 1894, contre « cette entente diplomatique qu'on a voulu faire résulter d'un échange de télégrammes où ne figurait aucun contreseing ministériel et à laquelle le Parlement n'aurait été associé en aucune façon. Si bien, ajoutait-il,

que maintenant encore nous ignorons où nous en sommes à cet égard. Si nous en croyons certaines révélations récentes, il semble que le gouvernement ne serait pas beaucoup plus avancé que nous. Il faudrait, pour comparer ce qui se passe dans notre diplomatie, remonter non plus même à la monarchie constitutionnelle, mais encore à l'ancien régime. Et ces questions si graves, dans lesquelles nos plus grands intérêts sont engagés et dont on tient le Parlement systématiquement à l'écart, seraient aujourd'hui le secret du Président. Je crois qu'on ne peut appeler un pareil régime le gouvernement du pays par le pays. » Il y avait incontestablement quelque exagération dans ce rapprochement entre M. Carnot et Louis XV entretenant un cabinet secret à l'insu du duc de Choiseul. Mais il est cependant certain que, dans ces négociations d'une importance primordiale pour le pays, M. Carnot n'a pas observé cette passivité à laquelle certains publicistes entendent condamner l'exécutif républicain. Sur le *Pothuau*, à Cronstadt, M. Méline signalait à la reconnaissance du pays « l'action *personnelle et décisive* du chef de l'État ».

Le nom et l'image du président Faure resteront attachés, dans la conscience populaire, à cette alliance russe que Carnot avait eu la haute et rare fortune de sceller. Par son aisance, sa bonne grâce, par un respect éclairé des meilleures traditions françaises, il a su faire aimer par les gouvernements étrangers la France que Carnot avait su faire respecter. C'est lui qui a prononcé les paroles solennelles qui, mieux que par un message, apprenaient officiellement au pays le fait acquis de l'alliance.

L'histoire dira peut-être un jour si le maintien au quai d'Orsay, pendant une longue période de sept ans, du ministre des Affaires étrangères auquel nous avons tout à l'heure fait allusion, ne fut pas dû au président Loubet; si, pendant la même période, ce président n'a pas collaboré avec ce ministre de son choix à la direction de la politique étrangère ; si cette influence ne s'est pas visiblement manifestée lors des visites à Paris du roi Édouard VII et des souverains italiens ; si les rela-

tions personnelles nouées entre les chefs d'État dans ces occasions solennelles ont été indifférentes au succès des négociations tendant à réaliser le système d'alliances dont nous avons parlé [1]. Nous pouvons dès maintenant retenir ce fait qu'une opinion presque unanime a attaché une importance considérable à ces entrevues du Président de la République avec les chefs de certains pays voisins; or nous vivons sous le régime de la souveraineté de l'opinion, elle a sur la marche des institutions une influence qu'il serait puéril de nier. En transmettant ses pouvoirs à son successeur, M. Loubet pouvait se féliciter d'avoir « travaillé à maintenir et développer les sympathies que la République avait gagnées au delà des frontières ».

Lorsqu'il fut appelé, en pleine affaire marocaine, à la première magistrature de l'État, M. Fallières se déclarait lui-même très neuf dans les questions extérieures. « Il n'interviendra, dit un historien, que pour approuver les décisions prises, pour assurer aussi pendant la crise ministérielle l'unité et la continuité de notre politique. Cette intervention, pour être limitée, n'en était pas moins nécessaire et devait être utile. M. Fallières ne pouvait faire plus. Il était prêt à remplir son devoir tel que les circonstances le lui traçaient [2]. »

Nous sommes encore beaucoup trop près des événements pour avoir une idée du rôle joué à une des périodes les plus graves de notre histoire par un président de la République qui a été un président du Conseil et un ministre des Affaires étrangères tout particulièrement estimé de l'Europe. Rappelons toutefois que, dans les premières heures de l'agression allemande, ce fut le Président de la République qui écrivit personnellement

1. Le 11 septembre 1906, le Président de la République répondait à un général danois qui lui apportait le salut du roi Christian : « J'ai l'honneur de connaître la plus grande partie de ses enfants et de ses petits-enfants. J'éprouve, chaque fois que je les revois, une nouvelle et profonde joie. » Il n'est pas indifférent, au point de vue des relations extérieures, que le Président de la République ait aussi des relations personnelles avec les chefs des États étrangers.

2. Tardieu, *Algésiras*, p. 76.

à George V pour lui demander quelle serait l'attitude de la Grande-Bretagne. On n'a pas oublié la réponse du roi, qui était faite pour attrister les cœurs français : il n'y avait pas d'alliance franco-anglaise ; il y avait eu seulement quelques conversations d'état-major et rien de plus. La flotte anglaise protégerait éventuellement les côtes françaises contre une attaque de la flotte allemande. Ces lettres démontrent les hésitations de la politique anglaise jusqu'à la dernière minute ; et maintenant que la violation de la neutralité belge, qui était un crime et aussi une faute, a déchaîné contre l'Allemagne la force anglaise, il faut se féliciter qu'il y ait eu en France un représentant assez haut placé pour correspondre directement avec le roi, et fournir ainsi devant l'histoire la preuve irréfutable des intentions pacifiques de l'Entente. Le Président de la République, que l'opinion rend responsable d'une politique déterminée, prétendra à juste titre avoir la direction de la politique ; là où la responsabilité ne suppose pas l'autorité, elle l'engendre. L'historien de l'avenir devra se demander s'il n'y a pas eu quelquefois, en matière de relations extérieures, une « politique de l'Élysée ».

Ce n'est pas dans tous les cas, comme serait tenté de le croire un critique trop facilement dédaigneux, un usage indifférent que celui des visites des chefs d'État : elles préparent l'accord des diplomaties, elles le consacrent lorsqu'il a été réalisé, elles l'annoncent solennellement au monde, elles le confirment lorsqu'il peut paraître ébranlé ; il est telles circonstances où la certitude qu'elles donnent de la permanence des arrangements conclus tranquillise l'opinion alarmée ; peu importe d'ailleurs ce qu'ils se disent ou ce qu'ils ne se disent pas, une simple poignée de mains échangée entre chefs d'État prend dans certaines conjonctures une signification politique dont on ne peut nier la valeur ; la portée d'une entrevue peut provenir précisément du désir ressenti par des tierces puissances qu'elle n'ait pas lieu. En temps normal, les visites de chefs d'État accroissent enfin la cordialité des sentiments entre les nations et demandent aux acclamations popu-

laires la consécration des ententes élaborées dans le secret des chancelleries. Les voyages du Président de la République ne sont pas, on le voit, une partie négligeable de ses fonctions. Et nous ne parlons que pour mémoire de la part que le président de la République peut prendre par ce moyen dans le développement du commerce et de l'industrie nationale. Par leur affabilité, par les relations amicales qu'ils ont su nouer avec la plupart des chefs d'État de l'Europe, les derniers présidents de la République ont créé en France un courant de visites souveraines comme jamais il ne s'en était produit. Et les étrangers, encouragés par ces déplacements royaux et princiers, sont venus chez nous en grand nombre, ont fait de larges dépenses et des achats considérables d'objets de luxe. Il est donc permis d'attribuer à la bonne grâce et à la politique personnelle de nos présidents un accroissement de nos exportations et par conséquent de la richesse de notre pays.

Le Président de la République a joué, on le voit, comme chef suprême inamovible de la politique étrangère, un rôle utile et même indispensable. Nous n'avons cependant pas signalé sa fonction la plus importante : fonction de continuité et d'unité dans l'action : il doit maintenir la tradition au milieu des changements des ministères ; il doit aussi veiller à l'unité d'action entre ses ministres, et notamment à la concordance des efforts militaires et des efforts diplomatiques.

L'institution de la présidence de la République a rendu des services ; elle pourrait en rendre de plus considérables, sans pour cela qu'il soit nécessaire d'engager la procédure peut-être dangereuse de la revision constitutionnelle : il suffirait que le chef de l'État se sente soutenu et encouragé dans la voie de l'*action* par l'opinion publique. Que sa personne apparaisse davantage, qu'il soit un « être humain », comme le disait au Congrès américain le président Wilson, cela ne signifie pas nécessairement qu'il tende à dominer le pays : cela indique surtout qu'il est prêt à le servir efficacement. Il faudra peut-être lui élargir cette faculté de servir son pays en élargissant l'origine de ses pouvoirs : sans aller jusqu'au

suffrage universel, sans vouloir recommencer l'expérience de 1848, on pourrait le mettre à même de servir son pays en le faisant élire par les « notabilités du suffrage universel », par les électeurs actuels du Sénat [1].

§ 4. — Le ministre des Affaires étrangères.

Il est très rare que le chef de l'État s'occupe des détails des relations diplomatiques d'un pays ; il se borne à s'intéresser à leur direction générale, et s'en remet pour le détail au ministre des Affaires étrangères.

Le choix du ministre des Affaires étrangères, à raison de l'importance capitale, de l'exceptionnelle difficulté et du caractère spécial de son rôle, devrait être considéré comme un des actes les plus graves du président de la République.

L'importance de son rôle est à raison même de l'importance de la politique étrangère d'un grand pays.

La difficulté de ce rôle découle de la multitude de connaissances et de la variété des aptitudes nécessaires pour le remplir. Le ministre des Affaires étrangères doit connaître l'histoire, la géographie, l'économie politique, le droit international ; il doit être familier avec les institutions, les traditions, les sentiments, les intérêts, le personnel politique de tous les États ; il doit suivre pas à pas leurs évolutions dans les sens les plus divers afin de ne pas être surpris de leur répercussion sur les relations avec la France ; en même temps, il doit avoir les yeux constamment fixés sur la France elle-même, sur l'état de ses forces militaires et maritimes, de ses finances, de ses entreprises coloniales ; il doit se préoccuper d'éclairer et de guider l'opinion du Parlement, du public, de la presse, etc. Il est comme un organiste devant un instrument aux touches innombrables et où la moindre fausse note peut avoir les répercussions les plus graves.

1. *Sic* notre réponse à l'enquête de la *Revue des Français*, 1912.

Les responsabilités dans ces matières si complexes doivent être assumées dans la plupart des cas par le ministre seul. Qu'il ne s'attende pas à recevoir des directions du Parlement, nous le savons ; d'autre part, l'extrême complication de la vie politique actuelle ne laisse pas aux autres ministres absorbés par la gestion de leur département, et peut-être paralysés par une timidité due à l'incompétence, le temps ni le désir de s'occuper des affaires de leur collègue : c'est seulement dans des cas exceptionnels que le cabinet dans son ensemble s'occupe des questions diplomatiques.

On dira sans doute que le ministre est assisté de bureaux qui contiennent un personnel d'élite, et nous n'y contredisons pas. Nous faisons seulement remarquer que la fonction minima du ministre, qui consiste à maintenir l'unité d'action dans des rouages aussi importants et aussi complexes, n'est pas loin d'être écrasante. Mais c'est là le rôle de tous les ministres, quel que soit le département qu'ils aient à diriger. En outre, le ministre des Affaires étrangères se différencie de ses collègues en ce que, *personnellement, il est appelé à faire des opérations techniques*. Le régime parlementaire a été défini : le gouvernement du pays par un comité *d'amateurs :* des hommes politiques, que rien ne désignait particulièrement à ces hautes destinées, sont appelés à diriger les ministères les plus divers. Ce système peut être parfaitement défendu : le rôle du ministre est d'imprimer à son département une direction très large, inspirée de vues élevées, en conformité avec la volonté souveraine du pays. A cette fonction, l'homme politique, pourvu qu'il ait la culture générale suffisante, l'homme d'État, dans le sens véritable de cette expression, est mieux préparé qu'un fonctionnaire, habitué à obéir plus qu'à commander, à exécuter des ordres plus qu'à prendre des initiatives, et dont l'horizon intellectuel peut être rétréci par les limites de la fonction ; le ministre dirige de haut, tandis que les affaires journalières, pratiques, techniques de son département sont conduites par ses subordonnés professionnels. Le ministre de la Justice n'a pas besoin d'être un jurisconsulte éminent ; il n'a

pas à rendre des arrêts (sauf comme président du Tribunal des conflits) ; le ministre de la Marine peut être un avocat ou un commerçant : il n'est pas appelé à mettre en action une flotte ; la stratégie, la tactique, la discipline sont assurées par des agents techniques spécialisés ; le ministre des Travaux publics peut être parfaitement incapable de diriger en personne la construction d'un pont, ou bien de reconnaître un bon mortier. Au contraire, le ministre des Affaires étrangères est appelé à faire lui-même et personnellement du travail technique, de l'*expert work*. Il peut dicter lui-même des dépêches ; il peut conclure de ces accords, de ces arrangements dont nous avons parlé, et qui, sous sa seule signature, précisent les prétentions et les intentions de la France ; il peut rédiger lui-même ces documents ; il peut aussi se faire assister ou bien les faire rédiger par ses agents professionnels. Mais il y a une partie de ce travail essentiellement technique qu'il est bien obligé d'assumer lui-même : lorsque l'ambassadeur d'Allemagne se rend au quai d'Orsay, il est introduit directement dans le cabinet du successeur de Talleyrand ; et celui ci est tout seul, sans conseiller, sans guide, sans souffleur. C'est le ministre des Affaires étrangères qui, face à face avec l'ambassadeur, tient ces conversations confidentielles desquelles peuvent dépendre la direction de la politique du pays et le sort des nations. Qu'un ministre, devant la commission sénatoriale, affirme qu'il n'y a pas eu de convention sur un point donné, et que cette convention soit retrouvée dans un fond de tiroir avant qu'il revienne à son ministère : cela n'a que des inconvénients relatifs. Une affirmation de ce genre serait plus grave si elle était faite au représentant d'une autre puissance. Le ministre des Affaires étrangères doit *savoir*. Thiers s'en rendait bien compte, lui qui prétendait, avec quelques titres, à l'universelle compétence. Il disait de Dufaure : « Il peut être président du Conseil, mais non pas ministre des Affaires étrangères : il ne sait pas dans quelle direction coule le Danube ! »

Je ne prétends pas que tous les ministres des Affaires

étrangères, depuis la présidence de M. Thiers, aient eu, quoique connaissant la direction du Danube, une valeur intellectuelle supérieure à celle de Dufaure. La fonction a pu paraître un peu haute pour certains de ses titulaires. Il y a eu peut-être quelques choix inspirés par des motifs étranges, tels que le désir de rendre libre une haute fonction administrative que désirait un candidat très appuyé. Il y a aussi un certain snobisme dans le personnel politique de la démocratie : des hommes politiques que leur passé ne désigne pas à cette fonction ambitionnent de causer directement avec les ambassadeurs et d'envoyer des dépêches dans les capitales [1]. En dépit de défaillances inévitables, quoique nous n'ayons pas le recul nécessaire, nous pouvons affirmer dès maintenant qu'il y a eu quelques ministres de la troisième République — Decazes, Freycinet, Hanotaux, Delcassé, Briand, d'autres encore — dont la gestion n'a certes pas échappé à la critique, mais qui, devant l'histoire, n'apparaîtront peut-être pas comme les indignes successeurs des Pasquier, des Chateaubriand, des Guizot et des Thiers, et qui, dans tous les cas, peuvent heureusement supporter la comparaison avec le personnel ministériel des monarchies européennes.

Le ministre des Affaires étrangères doit être compétent. Mais cela ne signifie pas qu'il doive appartenir à la « carrière ». C'est cependant ce dernier système qui est appliqué en Allemagne : et la politique étrangère de l'Empire n'est pas faite pour exciter l'admiration. Un agent excellent d'exécution peut être le médiocre chef d'un vaste département ministériel. Nous en avons fait l'expérience en France même. Lorsque Émile Ollivier dut ajourner son ambition de conserver la direction des Affaires étrangères, qu'il exerçait par intérim après la

1. Émile Ollivier, chargé de l'intérim des Affaires étrangères après la démission de Daru, se complut à la besogne et désira garder le portefeuille à titre définitif. L'empereur l'en détourna, argumentant que les tâches sérieuses s'offraient à l'intérieur tandis que la situation extérieure n'annonçait aucune difficulté en mai 1870 !

démission de Daru, il chercha dans la carrière un personnage qui lui rendrait son portefeuille moyennant compensation. Son choix se porta sur un des sujets d'élite du corps diplomatique, porteur d'un des grands noms de France, et qui s'était fait remarquer par la finesse de son esprit. Cependant le duc Antoine-Agénor-Alfred de Gramont, qui avait été un brillant ambassadeur à Vienne, devint un ministre des Affaires étrangères assez ordinaire ; étranger au monde parlementaire, il chercha ses inspirations à la cour, dans le milieu des militaires et des hauts fonctionnaires ; c'est sous ces influences que, le 12 juillet, il envoya une dépêche pour réclamer, après le désistement d'Antoine de Hohenzollern au nom de son fils, une renonciation formelle du roi de Prusse... Par contre, M. Rouvier, qui était avant tout un financier émérite, apparut, pendant la crise d'Algésiras, comme un ministre des Affaires étrangères plus que convenable. La compétence exigée du ministère des Affaires étrangères est la compétence de l'homme d'État, non celle du fonctionnaire [1].

A raison de l'importance de ses fonctions, le ministre des Affaires étrangères doit être choisi avec soin, et doit pouvoir être maintenu longuement en fonctions. Il faudrait, dans une certaine mesure, considérer ce ministère comme un ministère national, à l'abri des sautes trop brusques de la politique. L'instabilité de son titulaire est susceptible de nuire aux négociations internationales. Lorsque, en pleine crise marocaine, la Chambre des députés renversa le ministère Rouvier, plusieurs délégués à Algésiras vinrent trouver M. Revoil et lui dirent : « Alors, c'est fini ! Vous n'avez plus d'instructions ! Nous faisons nos malles. » Ils avaient tort en théorie, parce que la France et la politique française sont permanentes ; mais, en fait, la crise fit perdre une

1. Un savant illustre, dont l'œuvre constitue un des plus beaux fleurons de la couronne intellectuelle de la France, n'a pas ajouté à sa propre gloire en dirigeant le quai d'Orsay. Il avait pris comme chef de cabinet, c'est-à-dire comme collaborateur immédiat, un philosophe métaphysicien d'une grande distinction.

partie de l'avance que M. Rouvier avait eu grand'peine à prendre et que M. Bourgeois aura encore plus de peine à regagner. Au mois de février 1892, M. de Freycinet conserva le portefeuille des Affaires étrangères en dépit du changement de cabinet. L'ambassadeur de Russie lui avait dit : « L'empereur n'aime pas les nouveaux visages ; si vous partez, il mettra un temps assez long avant de se décider. » Les changements de ministère déconcertaient en effet quelque peu Alexandre III, et retardèrent la conclusion de l'alliance [1].

On a tout dit sur « cette farandole échevelée de ministres qui se succèdent et passent devant nos yeux en courant les uns après les autres sur la scène d'un théâtre, avec toutes les surprises, les quiproquos, le coq-à-l'âne et l'imbroglio d'une farce comique ». Dans l'enquête sur l'affaire de la G'noko Sanga, trois ministres des colonies se déchargent les uns sur les autres : « Ce n'était pas de mon temps. » Il y a eu sept ministres des colonies depuis le début de l'affaire jusqu'au jour de l'enquête. — S'il y a eu une exception dans cette instabilité, un arrêt dans cette sarabande, ce fut en faveur du ministère des Affaires étrangères. Le ministre de l'alliance russe, M. de Freycinet, quatre fois président du conseil, treize fois ministre, tient le record de la longévité ministérielle avec dix ans et neuf jours [2]. Mais M. Delcassé détient évidemment le record spécial d'un séjour ininterrompu au quai d'Orsay : du 28 janvier 1898 au 6 juin 1905, soit sept ans, quatre mois, et neuf jours.

Le ministre des Affaires étrangères est chargé d'un département particulièrement important; il accomplit personnellement une grande partie des opérations techniques de la diplomatie; il les accomplit, nous l'avons montré, en dehors du contrôle ou sous le contrôle purement nominal du Parlement, sous le contrôle également théorique du conseil des ministres [3]. Il est donc

1. Freycinet, *Souvenirs*, II, p. 503.
2. Sans faire entrer ses fonctions de ministre d'État pendant la guerre.
3. En Angleterre, c'est une tradition presque constante que le Foreign Secretary est un lord ; la tradition a été interrompue

particulièrement puissant ; et, jusqu'à un certain point, il tient entre ses mains les destinées de la France.

Il est une limitation à son espèce d'autocratie qui devrait résulter du fonctionnement normal du régime parlementaire. Le ministère des Affaires étrangères devrait toujours faire sa diplomatie d'accord avec celui de ses collègues qui est considéré comme principalement responsable de l'ensemble des affaires : le président du Conseil des ministres, le Premier. Il serait par conséquent souhaitable que, tout au moins en temps normal, la présidence du Conseil ne soit pas cumulée avec le portefeuille des Affaires étrangères.

Mais ce n'est pas seulement une pensée de contrôle qui nous inspire ce désir. Le Premier, en effet, a une fonction spéciale à remplir : il doit veiller à ce que la politique du ministère des Affaires étrangères s'appuie sur une politique intérieure, navale et militaire correspondante. M. Delcassé, ministre des Affaires étrangères avec M. Waldeck-Rousseau (1899-1902), conserva son portefeuille avec M. Combes (1902-1905). Il continua à poursuivre une politique étrangère de rétablissement de l'équilibre européen contre l'hégémonie allemande et d'extension de notre empire colonial, notamment dans le nord de l'Afrique. On lui a très vivement reproché d'avoir poursuivi cette politique, bonne en elle-même, sans se préoccuper de savoir si elle était servie par l'administration de ses collègues de la Guerre (le général André) et de la Marine (M. Pelletan). On sait l'humiliation qui s'en est suivie : la révocation de M. Delcassé par Guillaume II, empereur allemand. Ce fut là un incident pénible, mais qui ralentit à peine la réalisation du plan arrêté, puisque, peu après, notre diplomatie triomphait à Algésiras. Je suis loin de prétendre que le ministre des Affaires étrangères doive se précipiter en avant, dans le chemin qu'il s'est tracé, avec

pour sir Edward Grey, mais reprise avec lui, puisque au mois de juillet 1916 il a été élevé à la pairie. Cette situation aggrave les difficultés de contrôle de la Chambre des communes, puisqu'en principe les ministres anglais n'ont entrée que dans la Chambre dont ils sont membres.

des œillères sur ce que font ses collègues. Un de ses devoirs les plus essentiels comme diplomate est d'asseoir sa spéculation sur une suffisante encaisse militaire et maritime. Il n'en reste pas moins certain que la coordination entre les divers départements ministériels est la mission propre et particulière du président du Conseil. Or M. Combes se désintéressait de la politique étrangère [1]. Il se laissait absorber par la crise intérieure. Dès lors, le ministre des Affaires étrangères se trouvait à peu près affranchi de tout contrôle. Ce n'est pas la seule fois que la France a manqué d'un véritable « Premier ».

§ 5. — Les agents du ministère des Affaires étrangères.

Les grandes lignes de l'organisation générale du ministère des Affaires étrangères sont sensiblement les mêmes dans tous les pays. Cette organisation suppose une administration centrale, des agents à l'extérieur.

C'est d'abord *l'administration du ministère*. Elle comprend, comme dans tous les autres, des bureaux, sous la direction de chefs éminents. L'organisation en a été souvent modifiée, peut-être trop souvent, au cours de ces dernières années [2].

1. Pendant la guerre russo-japonaise, il fit cependant à un journaliste des déclarations qu'un diplomate russe caractérisait ainsi : « Il est désagréable, alors que nous ne vous demandons rien, d'entendre votre premier ministre crier sur les toits que vous ne voulez rien nous donner » (Tardieu, *France et Alliances*, p. 25).

1 Décrets 16 et 17 janvier 1907, 29 avril 1907, 13 août et 18 décembre 1910, 2 septembre 1911, 29 janvier 1912, 22 décembre 1913, 31 mars 1915, etc. Sur ces modifications, l'interpellation de M. Bouge, 20 novembre 1911 ; le discours de M. Paul Deschanel, 30 novembre 1911 ; le rapport de M. Louis Marin, 22 septembre 1913, etc. Baron Guillaume, *Organisation des ministères des Affaires étrangères dans un certain nombre de pays*, Bruxelles, 1910 ; Escott, *History of the British diplomacy*, 1908 ; *The War and Democracy*, Londres, 1915, excellent petit livre de vulgarisation, par Seton Watson et autres; René Millet, *le Ministère des Affaires étrangères*, dans *Revue hebdomadaire*,

Parmi les chefs de l'administration centrale, le plus important sans doute est le directeur des affaires politiques : il doit connaître tout le personnel extérieur, suivre de près toutes les négociations, être pour le ministre un répertoire vivant en même temps qu'un conseiller plein de tact; c'est lui qui est l'instrument immédiat et souvent anonyme de la tradition, de la continuité et de l'unité de la diplomatie. Il doit être le bras droit du ministre. On ne peut pas être surpris qu'une charge aussi lourde ait été écrasante pour certaines épaules, ou tout au moins qu'elle n'ait pas été exercée sans quelques défaillances par les hommes les plus éminents [1]. Aujourd'hui, il y a un autre personnage qui double la direction des affaires politiques dans cette mission générale d'unification, de coordination et d'assistance générale au ministre : c'est le « secrétaire général », fonction qui est remplie par M. Cambon, ancien ambassadeur à Berlin, et dont la création s'explique par ce fait que M. Briand, absorbé par les devoirs écrasants de la présidence du Conseil, ne peut pas consacrer tous les soins nécessaires à la gestion du ministère des Affaires étrangères dont il est titulaire, et qu'il a besoin d'être tout particulièrement assisté dans cette partie de sa tâche.

C'est dans l'administration centrale que l'on trouve les dignes successeurs de ces agents qui ont été les instruments précieux et le plus souvent anonymes de l'ancienne diplomatie royale, et que l'on appelait les « commis », dénomination supprimée par Talleyrand, qui lui substitua des titres modernes. Sous l'ancienne monarchie, il y avait une séparation très tranchée dans

11 mars 1911. On trouvera un exposé très clair de cette organisation dans le rapport remarquable de M. Louis Marin, 22 décembre 1913, n° 3318, p. 7.

1. V. la chronique de M. Recouly, dans *Revue politique et parlementaire*, décembre 1911. M. Cruppi étant ministre des Affaires étrangères avait protesté contre l'occupation par l'Espagne de certaines parties du Maroc : Larache, El Ksar. Devant la Commission sénatoriale, son successeur, M. de Selves, assisté du directeur des affaires politiques, déclara qu'il n'y a pas eu de protestation ; ce n'est que peu après et trop tard que les souvenirs se sont précisés.

le personnel des Affaires étrangères : les grands postes diplomatiques n'étaient pas confiés à des personnages de la carrière, mais à des personnages jouissant d'une situation élevée dans la société ou dans le monde politique : représentants de la noblesse, soldats illustres, membres marquants des grands conseils royaux désignés avant tout par l'éclat de leur nom ou l'autorité de leur situation personnelle. Ces hauts personnages étaient assistés par un personnel d'un ordre tout différent : les secrétaires ou commis. C'étaient ceux-là qui formaient la carrière ; ils étaient appliqués dès leur jeunesse à l'étude des questions diplomatiques, qui était même souvent une tradition de famille.

Ainsi, au dix-huitième siècle, le poste de premier commis est occupé successivement par les deux frères Ledran, et à la fin par Gérard de Rayneval, le père, puis le fils. Ces commis pouvaient arriver à des situations honorables et suffisamment rémunérées; l'un d'eux, Tercier, fit partie de l'Académie des Inscriptions ; un autre, l'abbé de La Ville, de l'Académie française. Mais il ne leur était pas permis d'aspirer au premier rang[1]. Cette division du personnel en deux couches s'expliquait par la constitution aristocratique de l'ancienne société, non pas qu'au point de vue intérieur l'accès de hauts emplois fût difficile pour les individus qui n'étaient pas nés, mais surtout parce que, au point de vue extérieur, on voulait que ceux qui avaient l'honneur de représenter la personne du roi puissent traiter au moins d'égal à égal avec les ambassadeurs des autres puissances et avec l'élite du pays dans lequel ils étaient envoyés. Cette séparation devait disparaître dans une société démocratique. Mais on a voulu y voir encore une saine application de la division du travail : les commis étaient particulièrement aptes à étudier les affaires ; les grands personnages, avec moins de connaissances

1. Duc de Broglie, *le Ministère des Affaires étrangères avant et après la Révolution*, dans *Histoire et Diplomatie*, p. 97 ; Armand Baschet, *Histoire du dépôt des Affaires étrangères* ; Masson, *le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution*.

peut-être des traditions et des textes des traités, privés de la préparation laborieuse nécessaire pour comprendre les questions, n'ayant pas fait d'apprentissage diplomatique, étaient mieux préparés à faire triompher des solutions. Cette explication n'est certes pas dénuée de fondement ; mais il n'en reste pas moins que la constitution aristocratique avait maintenu au second rang des personnages modestes qui auraient mérité d'occuper le premier. Les armées de la Révolution ont trouvé leurs véritables états-majors tout prêts dans les cadres inférieurs de l'armée royale, au-dessous des généraux et des colonels ; de même, c'est à d'anciens commis, ramenés à la surface par la tourmente, que la République dut ses premiers succès diplomatiques : ainsi le négociateur de la paix de Bâle (1795), François Barthélemy, s'était préparé à ce rôle par trente ans passés comme commis au service de la diplomatie royale. Les diplomates improvisés de la Convention, comme Ginguené, à la cour de Sardaigne, n'avaient que médiocrement réussi[1]. L'avènement de la démocratie a supprimé toutes les cloisons étanches. Les passages sont fréquents de l'administration centrale aux postes du dehors. Mais il est arrivé que tels qui avaient fait d'excellents « commis » n'ont brillé dans les ambassades que d'un éclat secondaire.

Le personnel à l'étranger comprend le service diplomatique et le service consulaire.

Le service diplomatique, qui s'occupe d'une façon générale des questions politiques à l'étranger, comprend des conseillers (titre qui a été supprimé, puis rétabli), des secrétaires et attachés d'ambassade, des interprètes, des drogmans..., sous la direction de hauts fonctionnaires dont chacun réside dans la capitale de l'État auprès duquel il est accrédité. Dans les plus importantes, ces agences prennent le nom d'ambassade et sont placées sous la direction d'un ambassadeur ; dans les moins importantes, il y a des légations sous la direction d'un

1. V. la note insérée par Talleyrand au *Moniteur* de l'an III, p. 1114.

ministre. Il y a dix ambassadeurs et une quarantaine de ministres. Ces ambassadeurs et ministres sont les agents directs du ministre des Affaires étrangères pour toutes les négociations avec les puissances. D'après le vieux protocole établi par le Congrès de Vienne (1816), le titre et le rang d'un agent diplomatique sont déterminés par l'État qui le délègue; et cependant ce titre et ce rang ont une importance internationale. L'ambassadeur a des privilèges sur le simple ministre ou sur le chargé d'affaires : accès plus facile auprès du chef de l'État, droit de préséance, etc. Le titre de « doyen du corps diplomatique » n'est confié dans un poste qu'à l'agent le plus ancien du grade le plus élevé : là où il y a un ambassadeur, les simples ministres ne peuvent donc prétendre au décanat, qui comporte dans certains cas des privilèges assez appréciables. Le député Rœnne ayant critiqué au Landtag le titre d'ambassadeur donné aux envoyés prussiens à Londres et à Paris, Bismarck mit en lumière les avantages de cette réforme : l'ambassadeur a droit de préséance sur l'envoyé; si l'envoyé vient au jour de l'audience à midi, il peut, au bout de deux heures d'attente, voir passer devant lui un ambassadeur introduit aussitôt qu'arrivé [1].

En général, deux nations échangent des envoyés du même grade; mais ce n'est pas une règle absolue. Il semblerait dans ces conditions qu'une nation devrait toujours assurer à son envoyé les avantages du titre d'ambassadeur; pourquoi en est-il empêché? D'abord, par une raison d'économie : la nation qui envoie un ambassadeur se doit à elle-même de l'entourer d'un certain éclat, de lui donner les moyens d'une large représentation; ensuite, par affirmation de désintéressement diplomatique, et enfin, c'est le point qui nous intéresse particulièrement, par affectation de simplicité démocratique. Pour ces deux derniers motifs, la grande République américaine se borna pendant longtemps à envoyer de simples ministres dans les capitales d'Europe. Elle n'a pas tardé à s'apercevoir des inconvénients de cette sim-

1. Séance du 3 mars 1863, *Discours*, t. I, p. 72.

plicité démocratique dans un monde qui ne l'est pas. Cela apparut surtout à Constantinople, où toutes les grandes puissances de l'Europe, plus la Perse elle-même, étaient représentées par des ambassadeurs, qui exerçaient en toute facilité leur droit d'accès auprès du sultan, ce qui était de grande importance dans un pays de pouvoir personnel, tandis que le ministre des États-Unis devait en principe se borner à discuter avec le ministre des Affaires étrangères ou le grand vizir, alors qu'il avait toutes difficultés à accéder auprès du sultan, qui cependant tranchait personnellement les grandes questions. Aussi un acte du Congrès du 1er mars 1893 a autorisé le président des États-Unis à déterminer le rang de ses envoyés. Les négociations qu'il engagea en ce sens n'aboutirent d'ailleurs que longtemps après [1]. La simplicité démocratique n'est pas un article d'exportation. Elle peut nuire à la grandeur du pays. La modestie n'est pas une vertu chez les individus; elle peut être facilement un vice chez les nations.

Il y aurait bien une solution démocratique de la difficulté : elle consisterait à établir *l'égalité* entre tous les représentants des divers États dans une même capitale et à abolir toutes les distinctions et privilèges. Mais cette réforme ne peut être opérée unilatéralement ; elle ne peut être que l'œuvre d'un congrès international, qui aurait nécessairement à compter avec tous les préjugés persistants dans les nations monarchiques.

Il y a une autre tendance démocratique contre laquelle il convient de réagir : refuser une rémunération légitime à proportion de la valeur de l'individu et de l'importance de la situation [2]. Il a fallu lutter pour obtenir de la démocratie américaine qu'elle assurât à ses repré-

1. Julien Gordon, *The proper grade of diplomatic representation*, dans *North American Review*, janvier 1905, p. 58.

2. Sur ce point encore, la démagogie de droite se rencontre avec la démagogie de gauche : le 17 février 1916, M. Gaudin de Villaine proposait au Sénat la réduction à un maximum de 10.000 francs de tous les traitements civils. Par un mystère que l'on se dispense de nous expliquer, l'État réussirait à être servi sans rémunérer les services.

sentants à l'étranger une situation convenable[1]; le referendum suisse a repoussé un projet d'augmentation du traitement des agents diplomatiques. Il ne faut pas que les représentants de la France à l'étranger apparaissent comme ayant une situation mesquine, étriquée, gênée dans les entournures, par rapport aux représentants des autres puissances. En particulier, ainsi que le souhaitait Sieyès pour son Grand Électeur, et toutes proportions gardées, l'ambassadeur de France doit incarner l'éclat « d'une nation polie, élégante et magnifique[2] ».

On a souvent décrit la société artificielle et brillante que formaient, dans l'Europe « dont ils n'habitaient que les hauteurs », les diplomates d'autrefois. C'était une sorte de « sacré collège ». C'est l'époque de Louis XIV et de Louis XV qui est considérée généralement comme l'âge d'or de la diplomatie. Les diplomates de ce temps mettaient au service du roi, dont ils étaient des sortes d'intendants, une variété infinie de ressources et d'aptitudes. Ils avaient mission de duper les rivaux de

1. On n'y est pas encore arrivé, s'il faut croire H. Thompson Rich, *Our Diplomatic Service*, dans *Forum*, novembre 1916, p. 611. Au témoignage de M. Taft, il faut être millionnaire pour se payer le luxe d'être ambassadeur des États-Unis. Il en résulte que les États-Unis n'ont pas un corps diplomatique à la hauteur de sa mission. Les États-Unis ne sont pas propriétaires des hôtels des ambassades. Un jour qu'il se trouvait dehors à Londres, par une nuit de mauvais temps, M. Choate reçut d'un policeman le conseil qu'il se trouverait mieux « à la maison ». Et M. Choate répondit : « Je n'ai pas de maison. — Alors, lui fut-il riposté, vous êtes l'ambassadeur américain. »

2. « La Chambre, disait le rapporteur du budget des Affaires étrangères pour 1903, sait trop ce que les mœurs de l'Extrême-Orient et du Levant imposent aux représentants d'une grande puissance et qu'un agent ne peut pas plus y prendre à bail une maison que s'y loger en garni, sous peine de souffrir dans son prestige et dans son influence... Habitués à juger par l'extérieur et à donner un grand poids aux apparences, ils mesurent la grandeur et la force d'une nation à la qualité de ses établissements... En ces matières, c'est beaucoup la façon de faire du plus grand nombre qui est déterminante. Quand toutes ou presque toutes les puissances s'accordent pour donner à leurs représentants dans telle ou telle capitale des résidences imposantes, ce serait une sotte économie que de vouloir déclasser, aux yeux d'un public qui est toujours snob par quelque côté, un agent dont l'utilité tient en grande partie à son prestige... »

leurs maîtres, d'espionner des secrets importants, et, dans la mesure de leur propre sécurité, de fomenter des querelles intérieures si elles pouvaient être utiles au bien de leur État; ils se faisaient agents provocateurs, savaient employer la corruption, usaient du mensonge, détournaient les lettres, mettaient en circulation de fausses rumeurs. Ils n'oubliaient pas, pour la distraction de leurs maîtres, de tenir la chronique scandaleuse de la cour auprès de laquelle ils étaient accrédités. A leur œuvre, à leur activité, à leurs méthodes, s'applique à merveille la célèbre définition de Figaro : « Feindre d'ignorer ce qu'on sait, de savoir ce qu'on ignore, d'entendre ce qu'on ne comprend pas, de ne point ouïr ce qu'on entend... ; s'enfermer pour tailler des plumes et paraître profond, quand on n'est, comme on dit, que vide et creux; jouer bien ou mal un personnage; répandre des espions et pensionner des traîtres; amollir des cachets, intercepter des lettres et tâcher d'ennoblir la pauvreté des moyens par l'importance des objets : voilà toute la politique ou je meure... » Ces diplomates d'un âge périmé ne tardent pas à faire place à d'autres de vues plus larges, mais sans scrupules sur le choix des moyens.

Le dix-neuvième siècle est la grande époque, dominée par Talleyrand, bien au-dessous de lui par Metternich, et au second plan par les Pozzo di Borgo, les Nesselrode, les Brunnow, les Gortchakoff. C'est encore l'âge par excellence du secret diplomatique, la lutte d'astuces, de détours, de combinaisons mystérieuses. « Savez-vous, écrivait lord Granville en 1805, que le service diplomatique est une école de fausseté et de dissimulation? Je suis moi-même quelquefois choqué du degré de fourberie que je me trouve dans la nécessité de pratiquer[1]. » La courtoisie la plus exquise ne cesse de régner superficiellement entre ces rivaux qui n'ont d'autre ambition que de se tromper mutuellement. Ils formaient une coterie, et prétendaient constituer une

1. Lord Granville Leveson-Gower, *Private Correspondance*, 1781 à 1821, lettre de Saint-Pétersbourg à lady Bessborough, t. II, p. 115.

élite. Elle avait sa langue particulière, le français, ses conventions, ses traditions, ses préjugés, son esprit, et jusqu'à sa morale. Le diplomate de cette époque est parfait courtisan, homme du monde impeccable, brille dans les salons, est maître dans les épigrammes, et, en dépit de l'absence du télégraphe, un de ses bons mots a tôt fait le tour de l'Europe; il est d'une politesse raffinée; il porte avec lui « le parfum du grand siècle », du dix-huitième; quoi qu'en dise son estomac, il faut qu'il soit gourmet et un bon chef est une de ses qualités. Pendant que, dans l'ombre et le mystère, des commis, nourris dans le sérail, préparent les négociations, le diplomate passe une grande partie de son temps en promenades, en fêtes, en réjouissances; il donne le signal des plaisirs; la frivolité est pour lui un besoin de sa nature, mais elle est aussi une politique : une réunion mondaine était encore un champ clos où il continuait la lutte avec son rival; l'agrément des relations privées adoucissait le choc des intérêts publics[1]. On diminuerait singulièrement les diplomates de cette époque en voyant seulement en eux des causeurs brillants ou de décoratifs écouteurs aux portes. Il y avait parmi eux des hommes d'une acuité d'esprit qui confinait au génie. S'il est vrai, comme on l'a dit, qu'ils considéraient la diplomatie comme un jeu, ils en connaissaient admirablement les règles. Il est difficile de lire les *Mémoires* de Metternich sans être frappé, à côté de signes de petitesse, de marques singulières de grandeur. Son secrétaire Gentz lui fournissait peut-être les idées, mais c'était bien lui qui avait la manière. Il avait une connaissance remarquable de l'Europe, un plan qui dépassait les limites de son État, un idéal de régime qu'il a défendu pendant quarante ans. Talleyrand a synthétisé les traits du diplomate de cette époque : le goût avoué de luxe, la frivolité apparente, le dédain des conventions morales joint à une extrême respectabilité extérieure, un esprit à fournir les meilleurs recueils d'anecdotes; mais aussi, il avait à un degré rare la préoccupation de

1. Broglie, *la Diplomatie et le droit nouveau*, p. 159.

la grandeur de la France qu'il a servie sous tant de régimes, sous tant de harnais, après tant de serments de fidélité, qu'il appelait des contremarques pour rentrer au spectacle; et on ne peut pas feuilleter les procès-verbaux du Congrès de Vienne ou les négociations de 1831, pour l'indépendance de la Belgique, sans être frappé par son autorité, son habileté, et le coup d'œil perçant qu'il jetait sur l'avenir.

Il y aurait de nombreuses retouches à apporter à ce tableau pour donner une idée exacte de la diplomatie de l'âge démocratique. D'abord, le mensonge est beaucoup moins en honneur. Il a même disparu depuis longtemps comme moyen officiel dans les pays libéraux, et notamment en Angleterre et en France. Mais les ministères des Affaires étrangères des pays absolutistes de Berlin et de Vienne sont restés fidèles aux errements qui prévalaient aux jours de Frédéric le Grand et de Marie-Thérèse. M. de Schœn restait dans la vieille tradition en racontant la fable des avions sur Nuremberg : seulement, il ne pouvait avoir cette satisfaction, dont parlait lord Granville, de voir qu'il avait réussi sa duperie. D'autre part, dans tous les pays, la diplomatie a imprégné ses manières d'une austérité qui ne sent plus le grand siècle. Le télégraphe lui a enlevé de son importance. Mais, dans les aspects brillants qui lui restent, ainsi que dans ses aspects plus austères, ces représentants de la France démocratique, et il faut s'en féliciter, ne le cèdent en rien à ceux des autres nations. On sait par exemple que le salon de M. Cambon était un des plus recherchés de la capitale allemande. Je cite celui-là parce qu'il n'est pas près d'être rouvert.

La démocratie a le devoir d'établir des limites à son propre arbitraire. La carrière diplomatique ne doit s'ouvrir qu'au mérite et au travail; elle doit être fermée à la faveur. Il est donc nécessaire de maintenir fermement les principes du concours, dont l'idée première revient d'ailleurs à M. de Polignac[1]. Mais ne demandons pas à cette institution plus qu'elle ne peut donner.

1. Le concours a été réclamé en Angleterre, comme une

Une épreuve subie à un âge où l'esprit commence à peine sa maturité ne permet pas de prévoir d'une façon certaine ce que sera le candidat au contact, seul décisif, de la vie. D'autre part, dans notre cas particulier, si le concours ne porte que sur les connaissances, l'aptitude à étudier les questions, à rédiger des mémoires, il ne donne aucune indication sur l'autorité que pourra avoir le candidat dans ses rapports avec les autres hommes ni sur son habileté à conduire des négociations. Il faut, d'autre part, permettre l'accès des fonctions diplomatiques à ceux qui, dans d'autres carrières, se seraient montrés aptes à rendre des services au pays sur ce nouveau domaine. Le décret du 22 septembre 1913 a tenté de concilier ces exigences contradictoires en fermant complètement la carrière, par en bas, à ceux qui n'auraient pas subi le concours d'entrée, jusqu'au grade de ministre de seconde classe [1].

Tel est le personnel diplomatique officiel. Une démarche faite par un de ses membres, qui n'agit que sur les instructions directes du ministre des Affaires étrangères, est toujours par conséquent une chose grave; le rejet de la démarche est un échec pour le ministre et aussi pour le pays. De là l'idée d'employer, pour amorcer des négociations particulièrement délicates, des personnages dépourvus de caractère officiel et qu'il est par conséquent possible de désavouer en cas d'insuccès. Ces personnages sont communément désignés sous l'appellation défavorable de « marrons », ce qui ne doit pas empêcher de considérer qu'ils sont le plus souvent d'une honorabilité parfaite. On trouvera des renseignements intéressants sur l'emploi des « marrons » par la diplomatie anglaise dans le livre d'Escott, *History of the British diplomacy*, 1914. Victor-Emmanuel envoya en ambassade auprès de Benedek une actrice, Laura Bon [2]. La diplomatie de la République française recourt, elle

institution démocratique, par la « royal commission on the civil service », 1914, et par une partie de l'opinion publique (Ponsonby, *loc. cit.*, chap. VI et p. 165).

1. V. plus haut, chap. I, § 3.

2. Émile Ollivier, *Empire libéral*, t. VIII, p. 257.

aussi, à ce genre d'intermédiaire. Je ne veux pas parler ici des personnages doublement marrons puisque, sans qualité officielle, ils sont mis au service de négociations occultes, irrégulièrement engagées : ainsi, M. Fondère, ancien administrateur colonial et devenu directeur d'une compagnie commerciale congolaise, sert de courtier « marron » entre M. Caillaux, ministre des Finances, d'une part, et d'autre part le baron de Lancken, premier secrétaire de l'ambassade allemande, et M. Semmler; ces pourparlers, sur lesquels nous reviendrons dans le prochain chapitre, portaient sur la concession d'un chemin de fer destiné à relier le Cameroun au Congo français. Mais il y a aussi des « marrons » employés par la diplomatie officielle. Un des plus connus de la troisième République fut M. Jules Hansen, danois d'origine, naturalisé français, conseiller d'ambassade honoraire.

Lorsque M. Floquet devint un personnage important de la troisième République, il fut nécessaire de le réconcilier avec l'ambassade de Russie, qui ne lui pardonnait pas le fameux cri de jeunesse, lors d'une visite du tsar à Paris : « Vive la Pologne, monsieur ! » Ce fut M. Hansen qui négocia la réconciliation. Il fut chargé de missions plus importantes, notamment au cours des négociations relatives à l'alliance franco-russe. C'est lui que M. de Freycinet envoya auprès d'Alexandre III, alors en Danemark, pour lui proposer une convention militaire [1].

Les négociations sont donc conduites, normalement par l'intermédiaire des fonctionnaires du corps diplomatique, exceptionnellement par les marrons, exceptionnellement enfin par de hauts personnages et notamment par des membres du gouvernement envoyés en mission extraordinaire : « Au début de 1912, le gouvernement anglais fut informé qu'il serait agréable à l'empereur allemand qu'un membre du cabinet se rendît à Berlin pour examiner les relations entre les deux pays.

1. Freycinet, *Souvenirs*, t. II, p. 486; M. Hansen a écrit des sortes de mémoires : *l'Alliance russe*, Flammarion, 1897 ; *l'Ambassade à Paris de M. de Mohrenheim*, *ibid.*, 1905.

Lord Haldane fut désigné pour aller à Berlin et discuter la situation avec le chancelier allemand. Il n'était à aucun degré un plénipotentiaire; il avait mission d'examiner sans mandat pour conclure, mais il était naturellement pleinement au courant des vues du gouvernement... Les résultats négatifs de sa mission furent le trait le plus remarquable de cet événement [1].

Le personnel diplomatique se complète par les attachés militaires et les attachés commerciaux. L'attaché militaire auprès d'une ambassade n'est pas un attaché d'ambassade; quoique participant des immunités du corps diplomatique, il n'en fait pas partie; il n'est pas investi de la représentation politique; il sert son pays et son armée, il ne représente pas le gouvernement; il n'est qu'un officier en mission à l'étranger, sous la protection et le patronage de l'ambassadeur, plutôt que sous son autorité. L'origine de cette fonction assez délicate remonte à la Sainte-Alliance : les trois souverains coalisés étaient convenus de se tenir réciproquement au courant des opérations de leurs armées respectives et chacun d'eux avait pour cela détaché au quartier général de chacun des deux autres un de ses propres aides de camp. Cet aide de camp était considéré par le souverain allié comme un hôte; et par conséquent l'attaché militaire ne doit pas se transformer en espion pour essayer, par la corruption ou d'autres moyens illicites, d'obtenir des renseignements qu'on voudrait lui cacher. Mais il doit voir de ses propres yeux tout ce qu'il est possible, et en user au mieux des intérêts de son propre pays.

Enfin le personnel diplomatique comprend des *attachés commerciaux* nommés parmi les agents du grade

1. E. Cook, *How Britain strove for peace — a record of Anglo-German negociations*, 1898-1914, publié au commencement de la guerre; L. J. Maxse, *An ugly chapter in secret diplomacy*, dans *The National Review*, octobre 1915, étude assez passionnée contre la mission de lord Haldane. La guerre a amené la création de « hauts commissaires », les uns chargés de missions permanentes (M. Guernier en Angleterre, M. Tardieu aux États-Unis), d'autres chargés d'une mission déterminée, comme celle, confiée à M. Jonnart, d'obtenir l'abdication du roi Constantin.

de secrétaire de seconde classe ou de consul de seconde classe, et placés auprès des grandes ambassades dans les capitales qui sont en même temps de grands centres commerciaux. Cette institution est en très grande faveur auprès du Parlement; elle est critiquée par les partisans de la diplomatie traditionnelle, qui lui reprochent de remplir sous un titre plus brillant la mission qui est celle du personnel consulaire; elle risquerait, d'après eux, de décourager les consuls de faire un travail dont l'attaché commercial recueillerait le fruit, de réunir des renseignements dont il se ferait honneur. Tout le monde reconnaît d'ailleurs que cette institution a eu son heure d'utilité, tout au moins comme institution transitoire, pour secouer l'apathie du monde industriel et commercial. Par une activité et une initiative à laquelle on rend communément justice, M. Jean Périer, attaché commercial à l'ambassade de Londres, a donné les meilleurs arguments en faveur de cette fonction : en une année, il reçoit plus de 5.000 lettres et plus de 2.000 visites[1].

Le service consulaire est la seconde couche de la représentation de la France à l'étranger. Il est composé d'un grand nombre de fonctionnaires appelés consuls, qui résident dans toutes les villes du monde où il y a de grands intérêts français ou un grand nombre de Français. L'ambassadeur ou le ministre a la direction des consuls dans toute l'étendue du pays où il est accrédité. Leur mission est de protéger les sujets français et de donner assistance à notre commerce. C'est en ce qui touche cette assistance au commerce que le régime consulaire est exposé au plus grand nombre de critiques; on lui reproche son apathie qui ne tient pas toujours aux vices des personnes, ses procédés archaïques d'information et de recrutement. Peut-être y aurait-il lieu d'appliquer la maxime : *ab hoste discere*. Mais, encore

1. Décret 4 avril 1906; loi 7 décembre 1908; Laubie, *les Attachés commerciaux*, 1907; R. Millet, *loc. cit.*; Marin, Rapport, 22 décembre 1913, n° 3318, t. II, p. 98.

ici, n'exagérons rien, ne battons pas notre coulpe, ne nous humilions pas : « Le corps consulaire étranger, dit un homme qui a vu les choses de près, ne vaut pas le nôtre... Il y a chez nos consuls des trésors de savoir, de patriotisme et de bonne volonté à condition qu'on sache les utiliser. Mettez à leur tête des hommes qui les connaissent et qui les aiment, vous verrez ce qu'ils donneront[1]. »

Un historien connu, dont j'ai cité l'opinion sur le corps diplomatique, en résumait le rôle dans ces trois termes : 1° la représentation ; 2° l'espionnage ; 3° la préparation des grands traités internationaux. Or, disait-il : 1° la représentation est inutile ; 2° l'espionnage serait beaucoup mieux fait par des gens du pays, sur lesquels l'attention ne serait pas appelée, et 3° les grands traités internationaux seraient rédigés par des envoyés extraordinaires que l'on désignerait au fur et à mesure des besoins. Conclusion : il faut supprimer le corps diplomatique. Quoiqu'on ne nous en ait pas prévenus, ce n'était évidemment qu'un paradoxe. Si j'avais à résumer à mon tour les fonctions spéciales du corps diplomatique, en dehors de celles qu'il remplit comme instrument des volontés du ministre, je les exposerais ainsi :

1° C'est d'abord la protection individuelle des sujets français à l'étranger. Cette protection s'applique parfois aux intérêts les plus considérables : ce sont alors des incidents bruyants et autour desquels la presse démagogique ne manque pas de faire du bruit. Mais, en général, elle s'étend à des objets en eux-mêmes peu importants ; pour une grosse entreprise capitaliste qui

1. René Millet, *loc. cit.* ; et sur l'organisation méthodique des consulats allemands, Louis Marin, Rapport, 22 décembre 1913, p. 163. Cf. le vœu de la Commission des affaires extérieures, 15 mars 1916. J'ai entendu un diplomate nord-américain affirmer que, jusqu'en 1906, les consuls des États-Unis avaient été choisis au hasard parmi les personnes ayant rendu des services électoraux, ou parmi celles désirant faire faire à leurs enfants un voyage à l'étranger, et que leur principale préoccupation était d'étudier les boissons nationales dans chaque nouveau pays.

attire l'attention publique, combien de petits commerçants, professeurs, employés, ouvriers émigrants font quotidiennement appel à nos représentants ! Ceux-ci sont assaillis d'un véritable flot de petites réclamations : une dame a perdu ses bagages; un voyageur a été molesté par les agents de la douane ; un ouvrier se trouve sans travail et demande à être rapatrié...

2° Le personnel à l'étranger doit s'occuper en second lieu du développement du commerce. C'est là le rôle propre des consuls, mais ils le remplissent sous la direction des ambassadeurs : à eux, il appartient de protéger les commerçants, d'attirer les capitaux, de signaler les débouchés, de fournir toutes les informations qu'ils ont pu se procurer par leur connaissance spéciale des lieux. Un industriel en vêtements, poteries, articles de fer-blanc écrira par exemple à un consul en Chine pour lui demander quels débouchés ces produits divers trouveraient dans sa circonscription. Le consul devra faire une enquête et fournir une réponse. Les avoines françaises risquent d'être contaminées par une rouille qui sévit dans certaines régions de l'Italie : l'ambassadeur fera immédiatement des démarches à Rome pour arrêter les exportations et faire prendre toutes autres mesures nécessaires... Ces fonctions sont particulièrement délicates dans les pays non civilisés, ou à demi civilisés, ou dans ceux (comme le Mexique, le Venezuela...) où l'ordre public n'est pas toujours très bien assuré.

3° Mais la fonction la plus importante des agents diplomatiques, ce n'est pas la protection exercée individuellement sur des sujets, c'est la protection de l'ensemble des intérêts de l'État représenté, c'est le maintien des bonnes relations entre les États, c'est aussi l'effort pour maintenir la clarté, la stabilité, la certitude dans les relations internationales. Et cette œuvre ne saurait se réaliser par la seule signature, à des espaces plus ou moins éloignés, de chiffons de papier plus ou moins solennels. Elle ne peut être assurée que par des conversations quotidiennes, tenues sur le ton amical avec le gouvernement des pays auprès desquels les

agents diplomatiques sont accrédités. Cette partie du rôle des agents diplomatiques est d'une complexité infinie, et dont il est difficile de se rendre compte. Les mécanismes sociaux et économiques des États modernes deviennent tous les jours plus complexes et plus solidaires; partout se manifeste la tendance à étendre le rôle de la puissance publique, à la faire intervenir dans le domaine économique et social; et, à mesure que s'étend le rôle de l'État, devient plus complexe le rôle de l'ambassadeur. Ajoutons qu'il est l'œil et l'oreille du gouvernement; qu'il doit saisir les opportunités des ententes ou des alliances, et donner aussi en temps voulu le signal d'alarme. Il n'y a pas de fonctions plus délicates. Et, pour ma part, je m'émerveille qu'elles soient remplies le plus souvent d'une façon satisfaisante. Je trouve ici encore une occasion d'admirer la solidité de nos vieilles charpentes administratives qui ont résisté à tant d'orages, à tant d'imprudences et de fautes. N'y touchons qu'avec respect; ne commettons pas la folie de les vouloir abattre; bornons-nous à les entretenir, à les étayer, à les améliorer partiellement. Rendons-nous compte qu'en dépit de quelques éruptions superficielles desquelles nos amis s'alarmèrent et nos ennemis se réjouirent d'une façon tout à fait exagérée, la France a conservé la constitution la plus saine et l'ossature la plus robuste.

CHAPITRE III

L'ORGANISATION DE LA DÉMOCRATIE EN VUE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE (*suite*).

LE SECRET DANS LA DIPLOMATIE

SOMMAIRE

Le principe démocratique de la publicité.

SECTION I

Le secret des négociations.

§ 1. — Le secret au cours des négociations.
§ 2. — Après la fin des négociations.
§ 3. — Le secret des archives. — Les fonds secrets.

SECTION II

Le secret des traités.

Actualité du problème : grand nombre de traités secrets actuellement en vigueur.
§ 1. — Définition du traité secret : *a*) traité secret régulièrement conclu ; *b*) traités non seulement secrets, mais irréguliers. — En quoi consiste le secret du traité.
§ 2. — Conformité de la diplomatie secrète : 1° avec les principes démocratiques ; 2° avec les règles de la constitution de 1875.
§ 3. — Utilité de la diplomatie secrète : 1° le préjugé fourni par l'histoire : *a*) la Constituante ; *b*) la Convention ; 2° les résultats les plus importants de la diplomatie républicaine obtenus par le secret ; 3° danger de la suppression des traités secrets.
§ 4. — Réglementation du pouvoir gouvernemental de conclure des traités secrets : 1° contrôle limité de la représenta-

tion nationale sur les traités secrets; 2° limitation de l'objet des traités secrets; 3° limitation du temps pendant lequel le gouvernement pourrait garder le secret.

La démocratie, a dit Lorimer, doit « penser tout haut » (*think out loud*). Le régime démocratique entraîne en principe la publicité de toutes les procédures, de toutes les délibérations, de toutes les décisions, de tous les actes, en un mot, accomplis au nom de l'État ou de ses subdivisions. Cette règle de la publicité, dont Mably a été peut-être le premier à tenter une théorie systématique, se conçoit aisément : ce qu'il n'est pas appelé à approuver par une décision expresse, le peuple doit pouvoir le connaître par lui-même ou par ses représentants; la publicité entraîne le contrôle; si le peuple ou ses représentants ne protestent pas contre un acte qu'ils connaissent, ils sont censés y adhérer; qui ne dit mot, consent; la publicité est un hommage à la souveraineté du peuple. Ainsi la publicité de l'action gouvernementale permet le contrôle du gouvernement par le Parlement; la publicité des délibérations des Chambres et de toutes les assemblées délibérantes permet le contrôle des élus par les électeurs; la justice elle-même s'exerce, toutes portes ouvertes, sous le regard direct des justiciables. Le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire se soumettent à la règle démocratique de la publicité. Pourquoi la diplomatie ne s'y soumettrait-elle pas? C'est une question complexe et délicate. Il faut distinguer, pour la résoudre, entre : 1° les négociations; 2° les traités. Mais remarquons, préalablement à cet examen, qu'il serait absolument déraisonnable encore ici d'aller jusqu'au point extrême où semblerait conduire la logique verbale, et de croire que toutes les affaires internes de l'État doivent être conduites avec une publicité absolue, et qu'elles ne ont pas soumises aux règles ordinaires de prudence, de réserve et de secret qui s'imposent dans les autres affaires humaines.

SECTION I

LE SECRET DES NÉGOCIATIONS

Avant que soit conclu le contrat international qui engage l'État, il y a le plus souvent de longs et difficiles pourparlers; il y a même des conversations internationales qui n'aboutissent pas à des traités, soit qu'elles ne le comportent pas par leur nature, soit que les tentatives faites en ce sens n'aient pas été couronnées de succès. Il est bien entendu que le gouvernement conserve, dans tous les cas, en matière de négociations, une liberté complète : le Parlement n'a jamais à intervenir formellement pour approuver une initiative, une tentative, une démarche; les constitutions ne connaissent d'intervention formelle des Chambres que dans la forme d'une autorisation donnée à l'exécutif de ratifier un traité.

Mais, s'il n'est pas appelé à approuver, le Parlement n'a-t-il pas le droit de connaître ? Les négociations ne sont-elles pas, ne doivent-elles pas être soumises, par la publicité, au contrôle des Chambres et de l'opinion publique ? Le problème ne se pose pas dans les mêmes termes suivant la période considérée : 1° au cours même des négociations; 2° après que les négociations ont abouti ou semblent avoir échoué; 3° après que les questions soulevées par les négociations sont sorties du domaine brûlant de l'actualité internationale.

§ 1. — Au cours même des négociations.

Dans la période même où les négociations ont lieu, on reconnaît généralement que, tout au moins en principe, le gouvernement n'est pas obligé de les publier. On a souvent comparé la diplomatie à un jeu : ce serait folie d'exiger qu'un des joueurs, c'est-à-dire la France démocratique, joue cartes sur table, tandis que tous les autres joueurs pourraient cacher les leurs. Ce qui

serait folie dans les affaires privées ne peut être sagesse dans les affaires publiques. « Si vous voulez acheter certain cheval, disait Bismarck, vous n'irez pas crier partout le prix le plus élevé que vous consentirez à y mettre; et si vous voulez vous débarrasser du vôtre, vous n'irez pas publier le prix le plus bas auquel vous vous résignerez à le céder. La diplomatie doit agir avec cette sagesse élémentaire. » On trouvera sans doute quelque peu brutal ce rapprochement du diplomate avec un maquignon retors. Sans doute la diplomatie a évolué; nous n'en sommes plus à la conception qui régnait au dix-huitième siècle, et d'après laquelle tout l'art diplomatique se résumait en un système d'intrigues et de mystifications dans le but de duper l'adversaire. Mais on n'en est pas encore non plus à diplomatiser sur la place publique; quelque idéal que l'on se forge en vue d'un avenir indéterminé, la diplomatie ne peut pas être cette procédure simple, brutale que s'imaginent certains publicistes à l'esprit dénué du sens de la complexité : « Il ne suffit pas que notre envoyé entre dans un salon et dise : « Je suis l'homme qui a 200.000 soldats derrière « lui. » Ce n'est pas ainsi que se font les affaires[1]. » En dehors d'ailleurs de l'idée d'être aussi fort que l'adversaire, le secret des négociations se justifie par les motifs les plus divers. La France fait une démarche; va-t-elle le crier sur les toits de l'Europe de telle sorte qu'elle ferait elle-même la publicité autour d'un échec possible et qu'elle-même aurait rendu retentissant? Si notre gouvernement est obligé de ne rien garder secret, il faudrait qu'il publie la réponse qu'il fait à une démarche tentée auprès de lui par un gouvernement étranger : mais si ce gouvernement tenait au secret? ou bien il y aura dans la publicité une sorte de violation de la foi jurée, ou bien les puissances prévenues que le gouvernement démocratique ne garde pas les secrets s'abstiendront de tenter auprès de lui des démarches dont le résultat aurait pu être avantageux pour les deux parties, et peut-être utile à la paix du monde.

1. Bismarck au Landtag. 8 mars 1863 (*Discours*, t. I, p. 72).

Le secret des négociations est souvent nécessaire pour assurer la paix. Si le gouvernement est sûrement informé des manœuvres hostiles d'un État étranger, doit-il en faire l'objet d'une publication officielle ? Non, il écartera le danger par des négociations prudentes et dont le secret permettra l'apaisement des passions. L'Amérique est arrivée par la politique prudente de ses présidents à empêcher que des conflits fussent dangereusement envenimés : ainsi Lincoln a évité la guerre avec l'Angleterre dans l'affaire du *Trent*. Dans bien des cas, la discussion sur la place publique et le contrôle démocratique direct des affaires publiques aurait amené pour le pays d'inextricables difficultés.

Mais, dans ces conditions, concluons-nous que les négociations doivent être secrètes ? C'est encore beaucoup dire. Car il est faux de dire que les négociations n'engagent à rien. Il y a des négociations poussées si loin qu'elles lient moralement le pays. De sorte que si on publie seulement le résultat de longues négociations, si même, dans les termes de la constitution, le gouvernement demande pour ce résultat une approbation expresse des Chambres, le Parlement et l'opinion publique se trouvent mis en réalité devant un fait accompli sur lequel il n'y a plus à revenir ; de sorte que le pays peut se trouver engagé contre sa volonté dans une voie où il ne voulait pas aller, et que l'on n'a que les apparences de la démocratie.

La conclusion la plus nette à laquelle on puisse aboutir, c'est donc que le gouvernement doit publier ses négociations toutes les fois qu'il n'y voit pas d'inconvénients, et aussitôt qu'il lui paraît que cette publicité est compatible avec les intérêts et avec la sûreté de l'État. Nous allons voir bientôt dans quelle forme se fait cette publication.

§ 2. — Deuxième période.

Mais voilà le traité conclu et nous le supposons publié, conformément aux prescriptions constitution-

nelles; nous pouvons supposer également qu'il est de ceux qui ne peuvent être ratifiés qu'avec l'autorisation des Chambres. — Ou bien des négociations ont échoué ou semblent subir un sérieux point d'arrêt. Bref on se trouve en présence d'un résultat, positif ou négatif. Les négociations qui l'ont précédé doivent-elles être intégralement soumises à l'appréciation du Parlement et de l'opinion? A cette période, les motifs que nous venons d'invoquer pour justifier le secret cessent d'être pertinents. Toutefois, on ne peut pas poser encore en termes absolus la règle de la publicité : la France peut avoir intérêt à garder secrètes certaines concessions qu'elle avait consenties sous la pression des circonstances; d'autre part, une négociation est une conversation : c'est une règle bien établie de la courtoisie internationale qu'un gouvernement ne peut publier une pièce sans l'aveu des autres gouvernements intéressés. La tâche serait rendue impossible pour les ambassadeurs si leurs moindres paroles, démarches, tentatives, conversations étaient intégralement soumises au public. Je n'oublie pas que cette conclusion favorisera les tendances de la diplomatie à s'envelopper d'ombre; le mystère dont elle s'entoure n'a pas toujours couvert des conceptions géniales; et derrière le secret de la prétendue raison d'État se sont trop longtemps abrités des intrigues, des calculs mesquins d'ambitions égoïstes, et parfois des médiocrités gonflées démesurément. Il n'y a pas d'institution parfaite. Les problèmes politiques ne comportent jamais une solution sans réserve; ils ne se résolvent que par une balance des avantages et des inconvénients. Si le silence est souvent le refuge des diplomates embarrassés et conscients de leurs fautes, il ne faut pas oublier qu'il est parfois aussi une arme nécessaire au pays [1].

1. C'est cette opinion qu'exprimait sir Edward Carson, membre de l'opposition à la Chambre des communes, le 7 novembre 1916 : « Un grand nombre de membres trouvent que la diplomatie britannique a échoué — par exemple dans les Balkans — ou que la Grande-Bretagne a manqué de fermeté dans la question grecque. Mais veulent-ils que, dès maintenant, toutes les dépêches qui ont été échangées entre notre pays et la Bulgarie,

Quoique les principes soient en apparence restés les mêmes, quoiqu'on continue à reprocher à la diplomatie ses procédés archaïques, il n'en reste pas moins que les allures de la diplomatie moderne diffèrent singulièrement de l'ancienne. Ce n'est pas la première fois que l'on voit la critique s'accrocher toujours dans les mêmes termes à des institutions qui évoluent. Si la diplomatie, comme on l'a dit, a vécu, pendant des siècles, de silence et de secret, elle s'est trouvée, dans la période moderne, impuissante à se soustraire à la curiosité toujours en éveil, à l'indiscrétion de la presse. En fait, le public n'est pas toujours au courant du détail et du sens exact des négociations; il en est peu cependant sur lesquelles son attention ne soit rapidement attirée par les journaux.

D'ailleurs, le gouvernement lui-même contribue à satisfaire cette légitime curiosité. Par des communications qu'il dose à son gré, à des journaux de son choix (*le Temps* et *le Journal des Débats* semblent jouir en France d'une sorte de privilège de fait comme organes officieux de publication) ou à des agences qu'il favorise, le gouvernement tient le public au courant de ses négociations dans la mesure qu'il estime compatible avec les intérêts généraux du pays et avec son propre prestige.

Un second procédé de publicité gouvernementale consiste dans les communications aux Chambres. Elles prennent des formes diverses. Elles peuvent se faire devant les commissions : ainsi, à propos des affaires marocaines, la commission sénatoriale exigea du ministère un exposé détaillé des négociations qui avaient abouti au traité franco-allemand, un véritable « *Livre jaune* parlé ». Elles peuvent aussi être faites à l'une

la Roumanie, la Grèce et la Serbie, l'année dernière et l'année précédente, soient mises sous les yeux de la Chambre et du pays, de manière qu'elles puissent être commentées et qu'elles deviennent dans quelques pays la condamnation du gouvernement britannique?... Je n'ai jamais vu, au cours des nombreuses années que j'ai siégé à la Chambre, la manière dont ces communications pourraient être faites à la Chambre et au pays, sans faire beaucoup plus de mal que de bien. »

des Chambres, soit spontanément, dans une déclaration ministérielle, soit en réponse à une interpellation, que cette interpellation émane véritablement de l'initiative parlementaire, ou qu'elle soit une interpellation de complaisance engagée d'accord avec le gouvernement et pour lui fournir l'occasion de s'expliquer. Il est bien entendu d'ailleurs que le gouvernement reste toujours juge de la question de savoir si l'intérêt de l'État permet de satisfaire les curiosités parlementaires, quelque légitimes qu'elles soient. Interpellé par M. Painlevé sur les négociations avec les Alliés au sujet de la Bulgarie, M. Viviani pouvait répondre : « Ces renseignements m'ont été communiqués pour que je les utilise, non pour que je les publie » (13 octobre 1915).

En dehors de l'enceinte parlementaire, le gouvernement pourra informer directement le pays par un des nombreux moyens que l'usage met à sa disposition : discours de ministre ou du chef de l'État, toast dans un banquet, paroles prononcées dans une cérémonie ou solennité quelconque.

Les communications par le canal de la presse ou dans des discours présentent toujours un grave inconvénient : elles manquent de la précision que, seule, donne le « document ». Aussi le grand procédé officiel de publicité pour les négociations diplomatiques reste le *Livre jaune* [1]. C'est le second Empire qui a inauguré cette publication officielle de documents diplomatiques. En 1860, elle reçut la couverture de couleur qui lui a donné son nom ; elle devint en principe annuelle ; il y avait chaque année un seul *Livre jaune*, avec pagination continue, quoique les affaires fussent exposées dans des dossiers séparés. En cas de négociations particulièrement graves, on publiait des *Livres jaunes* supplémentaires. Après la chute de l'Empire, la publication perd son apparence périodique : le gouvernement publie un *Livre jaune* sur une matière déterminée, sous un titre particulier, quand il le juge à propos. De 1873 à

1. Voir Louis Marin, *Rapport à la Chambre*, 22 décembre 1913, t. II, p. 50, et 11 juillet 1911, p. 297.

1877, années cependant fertiles en négociations délicates, surtout avec la menace allemande de 1875, l'opportunité de pareille publication n'est jamais apparue au gouvernement. En 1877, il donna un livre sur les affaires d'Orient. Depuis cette date, il y a eu de nombreux *Livres jaunes ;* on leur reproche à juste titre de n'être pas assez nombreux, de porter de préférence sur des questions secondaires de technique internationale, rarement sur les grandes affaires politiques, de contenir un nombre insuffisant de documents, de telle sorte que, souvent, pour connaître les négociations françaises, on est obligé de consulter les *parliamentary papers* d'Angleterre. Ainsi, depuis le mois de novembre 1910, pendant tout le cours de l'année 1911 et les premiers mois de 1912, pendant vingt mois environ, aucun *Livre jaune* n'a paru : on traversait cependant une période d'activité diplomatique particulièrement intense, où se trouvèrent soulevés les plus graves problèmes politiques, et notamment celui de la conservation de la paix. A la veille de la guerre, l'habitude semblait tendre à s'établir de ne publier des *Livres jaunes* que sur les réclamations du Parlement[1]. C'est là une méthode évidemment très critiquable qui doit disparaître grâce à la bonne volonté gouvernementale et à l'énergie du Parlement. Certains pays étrangers peuvent à ce point de vue servir de modèles ou tout au moins fournir des suggestions : le Foreign Office a l'habitude de publier des notes sur les grandes négociations diplomatiques; le ministre des Affaires étrangères de Norvège relate dans une feuille mensuelle les principaux événements en cours. Serait-ce trop exiger de la diplomatie démocratique que de lui demander d'en revenir au principe posé par le second Empire d'un *Livre jaune* annuel? On a signalé souvent les dangers du défaut d'esprit public en matière de politique étran-

1. 5 décembre 1911 : vote par la Chambre d'une résolution proposée par M. Damour réclamant la publication d'un *Livre jaune* sur l'accord franco-allemand ; promesse de M. de Selves ; 15 mars 1912 : nouvelles réclamations de M. Jaurès ; 15 mars : promesse de M. Poincaré : le *Livre jaune* est à l'Imprimerie nationale. Il ne paraît que vers la fin de 1912.

gère : le gouvernement n'en est-il pas partiellement responsable par son défaut d'initiative, sa paresse, ses hésitations et sa crainte des précisions, son désir d'échapper au contrôle démocratique ? Mais le poids le plus lourd de cette responsabilité pèse évidemment sur la Chambre, qui n'a pas demandé à être éclairée avec l'énergie et la persévérance nécessaires : « L'histoire la regarde, s'écriait M. Albert de Mun, celle de demain, cachée dans l'obscurité du présent ; celle d'hier, debout dans le deuil du passé : et celle-là vous crie avec des mots terribles de quelles responsabilités se chargent les assemblées quand, aux heures critiques, au lieu d'exiger toute la vérité, elles obéissent aux sommations d'un pouvoir aveugle. »

§ 3. — Le secret des archives.

Les négociations sont terminées ; les problèmes auxquels elles se rapportaient ont quitté depuis plusieurs années le premier plan de l'actualité. Est-ce qu'enfin les archives du ministère des Affaires étrangères vont être ouvertes à la curiosité légitime des historiens et du public ? Les règlements sur ce point prennent des précautions rigoureuses contre les révélations prématurées. Le décret du 6 avril 1880, pris sur l'initiative de M. de Freycinet, s'est borné à entr'ouvrir ces dépôts extraordinairement riches : jusqu'en 1791, c'est la zone franche, les documents peuvent être librement publiés ; de 1791 à 1814, c'était la zone réservée, les historiens ne pouvaient prendre de copie qu'avec l'approbation de la direction des archives ; à partir de 1814, c'était la zone complètement interdite. Le règlement général du 6 avril 1880 a été modifié par un arrêté du 2 juin 1909, qui prolonge la période *autorisée* des recherches jusqu'au 23 février 1848 pour les fonds de la *Correspondance politique* et des *Mémoires et documents* et ouvre l'accès de la *Correspondance consulaire* jusqu'au 14 septembre 1791. Il est probable que ces barrières seront encore élargies, car la lave diplomatique se

refroidit très rapidement. Les principes démocratiques supposent le libre examen, une certaine foi en un minimum de raison publique; or la création de dossiers secrets et ultra-secrets de l'histoire est contraire à cette doctrine, puisque, en définitive, elle équivaut à un refus de communication au souverain des affaires qui le concernent. Une démocratie a le droit de connaître ses propres archives. L'histoire est le tribunal de la conscience nationale devant lequel sont appelés à comparaître les gouvernements; elle est aussi le guide de la raison politique; elle enseigne, par l'exemple du passé, à organiser le présent et à préparer l'avenir.

Au secret des négociations, il faut rattacher les fonds secrets, mis à la disposition du ministère des Affaires étrangères, sous le contrôle du Président de la République. Ces fonds sont destinés, notamment par des subventions à la presse étrangère, à seconder l'action gouvernementale. L'histoire pourra peut-être donner un jour quelques précisions sur le rôle joué par les fonds secrets dans la politique orientale de l'Allemagne. Le plus grand reproche que l'on puisse adresser aux fonds secrets votés par le Parlement français, c'est leur insuffisance : 1 million en temps de paix, 25 millions depuis la guerre. L'emploi de ces fonds échappe à la règle de la publicité de la comptabilité : avec une périodicité analogue à celle qui s'est manifestée pour la suppression des sous-préfets, le Parlement entend des propositions tendant à organiser le contrôle parlementaire des fonds secrets, qui, dès lors, cesseraient de mériter cette qualification. Il n'y aurait peut-être pas grand inconvénient à un contrôle parlementaire restreint exercé, par exemple, par une délégation de trois membres nommés par la commission du budget [1]. Il n'y aurait pas

1. Le 22 septembre 1916, M. Jean Bon, socialiste, appuyé par vingt et un de ses collègues adversaires du gouvernement, et empruntés à tous les partis, déposa une proposition tendant à faire contrôler par tous les ministres l'emploi des fonds secrets par le ministre des Affaires étrangères. La proposition a été rejetée à mains levées. L'emploi des fonds secrets, tant à l'In-

non plus un notable avantage : les fonds secrets ne sont qu'une goutte d'eau dans la marée montante de l'océan budgétaire : on peut bien, sur ce point minuscule, faire confiance au ministre et au Président de la République. Aussi bien, les propositions de suppression, ou, ce qui revient au même, de contrôle des fonds secrets, sont-elles inspirées par l'idée de tenter une manœuvre politique plus souvent que par une sincère préoccupation des principes démocratiques.

Le gouvernement peut donc engager des pourparlers, prendre des initiatives, tenter des démarches, non seulement en toute liberté, mais même sans que le pays le sache. Peut-il dans les mêmes conditions contracter des engagements qui lient définitivement le pays? C'est le problème des traités secrets.

SECTION II

LE SECRET DES TRAITÉS

Le problème de la diplomatie secrète, qui avait ému, il y a quelques années, une partie de l'opinion publique, reste encore aujourd'hui de la plus vivante actualité. C'est sur des traités, secrets tout au moins à leur origine, que sont fondées les alliances mises en jeu dans la grande guerre européenne, telles que l'alliance franco-russe ou l'Entente cordiale. Ce sont de nouveaux traités secrets, entre la Bulgarie d'une part et les empires du

térieur qu'aux Affaires étrangères, s'opère le plus souvent par la remise de la main à la main de sommes que le ministre ou son délégué puise dans un tiroir ; il ne reste pas trace de l'opération. Que ce procédé donne lieu à quelques emplois abusifs, qui en pourrait douter? Il serait facile de reproduire des anecdotes... Cette institution, comme les autres, doit s'apprécier après balance des avantages et des inconvénients. Il va sans dire que le contrôle du Président de la République est illusoire. D'après certains témoignages, il se réduirait à cette cérémonie : non sans quelque solennité, le ministre, avec une formule respectueuse, remettrait au chef d'État, comme étant le rapport sur les fonds secrets, une enveloppe soigneusement cachetée, dans laquelle il n'y aurait rien que du papier blanc, et le chef de l'État détruirait sans délai et sans en prendre connaissance le prétendu « document », en présence du ministre intéressé.

Centre et la Turquie d'autre part, qui ont propagé le conflit à des combattants nouveaux. Le traité qui unissait l'Italie à l'Allemagne et à l'Autriche n'a jamais été publié. Celui par lequel la Roumanie adhérait à la Triple-Alliance n'a été officiellement avoué, pour la première fois, que dans la déclaration de guerre de cette puissance à l'Autriche-Hongrie. C'est par un traité secret (et qui l'est resté, malgré la divulgation faite par *le Temps*, le 15 août 1916) que la Grèce s'obligeait à aller au secours de la Serbie attaquée par la Bulgarie; peut-être y a-t-il eu des ententes secrètes entre la Grèce et l'Allemagne; il paraît probable, dans tous les cas, que c'est à la suite d'un pacte secret que les Bulgares ont occupé les forts grecs de la Macédoine. La conférence des Alliés à Paris a abouti à une convention publique sur les questions commerciales et économiques, mais secrète sur les problèmes diplomatiques et militaires. C'est par un traité rigoureusement secret, et qui s'est manifesté seulement par sa foudroyante exécution, que la Roumanie a arrêté avec les puissances de l'Entente, probablement à la date du 4 août 1916, les conditions dans lesquelles elle devait entrer en campagne à côté de ces puissances. Par un traité secret qui s'est manifesté par ses résultats, les nations alliées ont décidé de se remettre réciproquement leurs déserteurs et insoumis. L'exposé fait à la Douma par M. Trépoff, dans les premiers jours de décembre 1916, nous a appris qu'une entente secrète entre les Alliés avait promis à la Russie Constantinople et les détroits [1]; d'autres ententes secrètes ont sans doute arrêté une transaction entre les ambitions serbes et les ambitions italiennes sur les côtes de Dalmatie et de Croatie... On peut croire qu'il y a eu des conventions absolument secrètes dont nous avons ignoré non seulement les clauses, mais l'existence elle-même. Bref, l'Europe est enveloppée dans un réseau de traités, de conventions et d'ententes secrètes qui semble

1. V. l'incident créé à ce propos à la Chambre des députés par M. Brizon et l'exclusion de ce député, le 12 décembre 1916. M. Venizelos a confirmé l'existence des ententes secrètes entre le roi Constantin et les puissances centrales.

aller en s'épaisissant chaque jour davantage. D'autre part, le problème que posent impérieusement les faits, tient une large place dans les controverses politiques : le chancelier de Bethmann-Hollweg, qui a déjà, à plusieurs reprises, reculé les bornes, jusqu'alors connues de l'impudence, n'hésite pas à rejeter sur les ententes secrètes de la France avec la Russie et l'Angleterre la responsabilité de la guerre; la sozial-demokratie lui emboîte docilement le pas, en sorte que ce ne serait plus l'Allemagne qui a déchaîné le conflit, mais une sorte d'entité politico-mythologique : la diplomatie secrète. Dans son manifeste de février 1915 à l'Internationale ouvrière, la Confédération générale du Travail annonçait son intention de convoquer, après la guerre, un congrès des représentants des organisations ouvrières des différentes nations pour fonder une paix durable sur certaines bases qu'elle énumérait et en tête desquelles elle faisait figurer la « suppression du régime des traités secrets ». Enfin le congrès de la Ligue des droits de l'Homme vient de proclamer, comme une des premières conditions d'une « paix durable », la suppression des « pratiques de la diplomatie secrète[1] ».

C'est donc bien le moment d'étudier les traités secrets, de se demander jusqu'à quel point ils sont en harmonie avec les principes démocratiques, et surtout dans quelle mesure ils sont susceptibles d'influer sur la paix générale et sur la sécurité de la France.

§ 1. — Définition du traité secret.

Il s'agit d'abord de bien définir le « traité secret », car ce terme s'applique dans la pratique à des actes très différents.

1. *Temps*, 4 février 1915, 4 novembre 1916, et à la séance de la Chambre des députés du 4 juin 1917, des représentants du parti socialiste ont de nouveau institué le procès de la diplomatie secrète, et M. Ribot, président du conseil, ministre des Affaires étrangères, a déclaré : « Il ne peut pas y avoir de diplomatie secrète. » — Cf. Maxime Leroy, *la Société des Nations*, 1917.

a) *Traité secret régulièrement conclu.* — Dans ses éléments les plus simples, un traité secret est un traité régulièrement conclu par les autorités compétentes et qui n'est pas publié. Cette définition, on va le voir, n'est pas pure lapalissade. En dehors des exceptions limitativement énumérées par le texte constitutionnel (art. 8, loi 16 juillet 1875), le Président de la République négocie et ratifie seul tous les traités. Cette disposition doit être évidemment complétée par celle de l'article 3 de la loi du 25 février 1875 : « Chacun des actes du Président de la république doit être contresigné par un ministre. » Un traité est donc valable en principe par la signature du Président de la République et le contreseing du ministre des Affaires étrangères; la constitution en ordonne la publication, mais en laissant au gouvernement toute liberté pour la date où elle aura lieu. Un traité *régulier* peut par conséquent rester *secret* pendant un temps indéfini.

Un traité dont la validité est soumise à l'approbation préalable des Chambres ne peut donc pas être régulièrement un traité secret. En Angleterre, où le gouvernement est théoriquement compétent pour conclure seul tous les traités, on confond assez fréquemment les propositions tendant à étendre le contrôle parlementaire sur les traités avec celles qui demandent la suppression de la diplomatie secrète.

b) *Traités non seulement secrets, mais irréguliers.* — Mais il faut savoir que, dans la langue politique courante, on qualifie de traités secrets des traités qui, en outre de leur défaut de publication, présentent quelque irrégularité constitutionnelle.

α) *Traité secret conclu par les autorités aptes à représenter la nation à l'extérieur, mais sans les formalités exigées par le droit public interne.* — Voilà par exemple un traité qui, pour sa validité, doit être soumis à l'approbation préalable du Parlement; à raison des circonstances le gouvernement croit devoir garder le secret sur ce traité. Il ne peut donc obtenir l'approbation parlementaire. Le traité sera secret et irrégulier. Il arrivera sans doute un moment où il devra être publié et approuvé;

mais le chef de l'État le signe aussitôt, en se *portant fort*, soit expressément, soit tacitement, qu'il ne rencontrera pas postérieurement d'opposition au point de vue interne.

Il arrivera, rarement d'ailleurs, que le chef d'un État constitutionnel se mette directement en conflit avec la constitution : c'est cependant ce qu'avait fait le roi Carol de Roumanie en signant les traités de 1883 et de 1888 qui unissaient la Roumanie à la Triple-Alliance; ces traités, complétés par une convention militaire, avaient été périodiquement renouvelés; ils avaient été contresignés chaque fois par le président du Conseil [1]; mais ils n'avaient pas été, ainsi que l'exigeait la constitution, ratifiés par les Chambres. L'existence n'en a été pour la première fois mentionnée dans un acte officiel que dans la déclaration de guerre de la Roumanie à l'Autriche (27 août 1916). Ce n'est cependant ni à raison de leur irrégularité, ni à raison de leur secret, que le Conseil de la Couronne s'est opposé à leur exécution, à l'unanimité moins la voix de M. Carp, ancien président du Conseil signataire, lorsque le roi les exhiba au mois d'août 1914, pour en demander l'exécution : c'est pour le motif que, par ces traités, la Roumanie avait adhéré à la Triple-Alliance, qui n'existait plus par la sécession de l'Italie; c'est aussi parce que ces ententes avaient des intentions exclusivement défensives, et que, dans ces conditions, la Roumanie n'avait pas à se faire la complice des agressions criminelles des empires du Centre.

Le plus souvent, la violation constitutionnelle dont se compliquera le secret ne sera pas aussi directe que dans cette hypothèse : les représentants des deux États en présence émettront des *déclarations* ou bien se borneront à arrêter dans un instrument diplomatique quelconque, auquel ils appliqueront une qualification quelconque, « convention, protocole, entente », les lignes

1. Les autres membres du Cabinet continuant d'ailleurs à les ignorer complètement, ainsi qu'en a témoigné M. Dissesco dans son discours au Sénat du 13 décembre 1914, dans le journal *la Roumanie*, 17 (30) décembre 1914.

directrices de la politique qui sera désormais suivie. Ainsi, l'entente franco-anglaise de 1878 relative à la Tunisie résulte seulement d'un échange de lettres entre lord Salisbury et M. Waddington.

β) *Traités secrets conclus dans des conditions irrégulières par des personnages qui servent d'instruments de la politique étrangère, mais sans avoir qualité pour obliger le pays.* — Nous avons supposé jusqu'ici que l'accord international est conclu par les autorités qualifiées pour le négocier, par les seules autorités que connaissent juridiquement les puissances étrangères : il y a eu, en somme, irrégularité de droit constitutionnel plus que de droit international. Mais il y a des cas où le secret se complique d'une irrégularité de droit international, c'est-à-dire que le traité n'a pas été conclu par les autorités chargées de représenter la nation à l'égard de l'étranger.

C'est ce qui se produit d'abord pour les ententes conclues directement entre chefs d'État seuls, alors que ces chefs d'État ne peuvent accomplir aucun acte sans l'assistance et le contreseing d'un ministre. Il paraît très vraisemblable que le roi Constantin de Grèce a, en dehors de ses ministres et de ses agents diplomatiques normaux, sinon conclu des ententes, du moins noué des négociations secrètes avec l'empereur allemand.

A l'inverse, on rencontre souvent des instruments diplomatiques qui portent la seule signature des ministres des Affaires étrangères : ce sont des conventions, des ententes, des déclarations. Ainsi l'accord de 1909 avec l'Allemagne se complétait d'une partie secrète, sous la forme d'une lettre explicative, qui était d'ailleurs aussi claire que le traité public était obscur. Sans vouloir examiner ici la régularité de procédés de cette nature, nous pouvons toutefois affirmer qu'ils n'ont pas été prévus par notre constitution.

γ) *Combinaisons occultes par des personnalités incompétentes, en dehors des voies régulières.* — Au dernier degré de l'irrégularité dans la diplomatie secrète, il faut enfin placer les « négociations occultes », les « affaires » engagées, en dehors des voies régulières, par des personnalités incompétentes, mais cependant assez

haut placées dans l'État pour avoir l'apparence de pouvoir l'engager. Je ne fais pas allusion aux conférences entre parlementaires de pays étrangers, ces manifestations ayant pour objet avant tout de préparer l'opinion. Il s'agit d'ententes amorcées ou conclues par des membres isolés du gouvernement, en dehors du chef de l'État, du ministre des Affaires étrangères, du Conseil des ministres et des agents diplomatiques. C'est par les incidents pénibles du mois de janvier 1912 que le public a été informé de la possibilité d' « affaires » de ce genre. Les faits semblent avoir été singulièrement grossis par la passion politique. En voici l'essentiel. Il y aurait eu deux séries de négociations occultes; la première pendant le printemps, la seconde pendant l'été de 1911. Celles du printemps ont été conduites par M. Caillaux, ministre des Finances, et par M. Messimy, ministre des Colonies, en dehors du président du Conseil, M. Monis, et du ministre des Affaires étrangères, M. Cruppi. Ces deux ministres auraient engagé des pourparlers avec l'Allemagne au sujet de compensations économiques à accorder à cette puissance dans le Congo français. Le courtier de cette négociation officieuse était M. Fondère, ancien administrateur colonial, et devenu directeur d'une compagnie commerciale au Congo; ce personnage s'était abouché avec le baron de Lancken, premier secrétaire de l'ambassade allemande à Paris, et M. Semmler, député allemand et colonial notoire. Ce dernier aurait été concessionnaire du chemin de fer Cameroun-Congo. Extérieurement, il s'agissait donc de faire desservir le Congo français par un chemin de fer allemand.

Mais les adversaires du gouvernement affirmaient que, sous couvert d'une concession de chemin de fer, il s'agissait de livrer aux Allemands, comme zone d'influence, économique d'abord, politique ensuite, les bassins de la Sangha, du Chari et de l'Oubanghi, en un mot toute l'Afrique équatoriale française. Les adversaires des ministres affirmaient également que ces négociations avaient été conduites à l'insu du Président de la République, du président du Conseil, du ministre

des Affaires étrangères; mais c'est là un point qui reste douteux; d'après d'autres[1], le Conseil des ministres aurait été saisi de la question. Dans tous les cas, il ne paraît pas s'en être beaucoup intéressé.

J'ai voulu donner un exemple de ce qu'est une combinaison occulte, par opposition à un véritable traité secret: je fais toutes réserves sur la réalité historique de cet exemple.

Au cours de l'été de 1911, les négociations occultes continuent, mais le négociateur a changé de caractère: M. Caillaux est devenu président du Conseil. A l'insu du ministre des Affaires étrangères, du Président de la République et de notre ambassadeur à Berlin, le chef du gouvernement aurait encore négocié avec l'Allemagne, cette fois-ci sur l'ensemble de la politique mondiale. En sorte que les représentants officiels se trouvaient discrédités et dépourvus d'autorité, l'Allemagne étant secrètement, mais sûrement, prévenue que la France ferait des concessions beaucoup plus larges qu'elle ne le proclamait officiellement. Peut-être encore ici a-t-on quelque peu grossi les faits. Certes, les financiers ont une conception un peu spéciale des procédés à employer dans la gestion de la politique étrangère d'un grand pays. Mais il n'était pas impossible, comme l'affirmait *le Temps* dans son plaidoyer du 13 janvier 1912, de trouver des précédents à des démarches de ce genre: en 1905, un journaliste apprend à M. Rouvier que le délégué allemand à la conférence d'Algésiras, M. de Rosen, a confessé qu'il n'avait pas reçu l'ordre de son gouvernement de maintenir jusqu'au bout toutes ses exigences: grâce à cette information, le président du Conseil français n'hésite plus à s'engager à fond et emporte un accord favorable à la France; en 1908, M. Clemenceau prie certaines personnes allant à Berlin de lui donner des informations personnelles; M. de Selves cherche à être renseigné sur les dispositions personnelles de l'ambassadeur d'Allemagne. Peut-être les démarches de l'été de 1911

1. *Temps*, 13 janvier 1912.

étaient-elles de cette nature, mais elles devaient certainement être plus importantes, puisque, après le triste coup de théâtre du 9 janvier 1912, devant la commission sénatoriale des Affaires étrangères, après un démenti public infligé à son président du Conseil, M. de Selves envoya une démission ainsi motivée : « Je ne saurais assumer plus longtemps la responsabilité d'une politique extérieure à laquelle font défaut l'unité de vues et l'unité d'action solidaire. »

Je ne voudrais pas, en rappelant ces incidents, paraître tomber dans le travers qui fut celui de la majorité du monde politique d'alors et les considérer comme les faits les plus remarquables de cette époque. Non, l'événement capital, c'est que, par le traité du 4 novembre 1911, grâce à la cession congolaise, l'Allemagne fut mise hors du Maroc. Les négociations occultes, les différends entre M. de Selves et M. Caillaux ne furent que des épisodes accessoires[1]. Je les ai rappelés seulement pour donner une idée de ce qu'est une combinaison occulte. On voit que ce système, que l'on englobe souvent sous la dénomination générale de « diplomatie secrète », est cependant différent du traité secret proprement dit. Le traité secret est ignoré du public, mais il a été étudié par le gouvernement, et il est conclu par les personnages qualifiés et responsables. La combinaison occulte, conduite au contraire dans l'ombre par des personnes non qualifiées et qui, sous prétexte de compléter l'action officielle, vont souvent la contrecarrer, donne, lorsqu'elle est découverte, une impression de désordre et de désorganisation.

Un juriste professionnel, habitué aux méthodes et aux modes de raisonnement du droit privé, dirait sans

1. La cession congolaise a été extrêmement pénible à l'amour-propre national. Si nous avions été plus forts, nous aurions évidemment été plus libres, et c'est sans compensation que nous aurions mis l'Allemagne hors du Maroc. La Chambre a considéré que, vu les circonstances, l'accord était le moins mauvais possible et l'a approuvé sans difficulté ; la Commission sénatoriale prétendit en outre savoir comment il avait été obtenu.

doute que, en dehors du traité secret régulièrement conclu par le gouvernement sous sa responsabilité, toutes les autres catégories que nous venons d'énumérer sont frappées d'une nullité radicale pour incompétence ou vice de forme. Et sans doute, c'est la vérité juridique; mais la réalité politique et pratique est souvent différente. Les personnages qui ont conclu un accord irrégulier peuvent se considérer comme liés en dépit de cette irrégularité; les autres autorités peuvent considérer également le pays comme lié; et enfin, la puissance avec qui a été conclu l'accord en exigera l'exécution, si elle y a intérêt; et alors, le problème deviendra une question de force.

En quoi consiste le secret du traité? En ceci, que le texte n'a pas été publié par une des voies officielles: en France, communication aux Chambres pour approbation, insertion au *Journal officiel* ou dans un *Livre jaune*. Mais, dans le plus grand nombre des cas, l'existence elle-même du traité et ses lignes générales seront portées à la connaissance du public par un des nombreux moyens que nous avons signalés à propos des négociations. Ainsi, le traité d'alliance franco-russe est un traité secret, il est même secret encore aujourd'hui, après avoir produit ses effets; mais l'existence s'en manifesta, le 25 juillet 1891, par la visite, à Cronstadt, de la flotte de l'amiral Gervais; elle fut publiée, presque officiellement, deux mois après, par le discours de M. Ribot à Bapaume, et dans la suite, par les échanges de toasts du président de la République et du tsar, notamment par l'emploi, par les deux chefs d'État, des mots « nations amies et alliées », par les voyages réguliers des chefs d'État et des ministres, des visites d'escadres, des inspections par les généralissimes de chaque nation de forces militaires de l'autre, et enfin par le placement en Russie de formidables capitaux français. Le 10 août 1890, le chancelier de Caprivi lui consacrait au Reichstag un discours important. Quoique le contenu en reste secret, on connaît l'existence des trois documents — accord du 22 août 1891, convention mili-

taire de 1892, traité de 1894 — dans lesquels elle s'est confirmée et précisée.

Le monde entier connaissait également le traité d'alliance gréco-serbe, et ce traité est cependant resté secret, en dépit de la publication, par *le Temps* (15 août 1916), de ses dispositions principales.

Tous les traités secrets ne se caractérisent d'ailleurs pas par cette relativité du secret; il en est dont l'existence elle-même ne se révèle que par l'exécution; il doit en être qui ne sont jamais connus que par les signataires. En outre du secret absolu ou relatif, on peut distinguer, me semble-t-il, le secret pur et simple et le secret avec piège. Je range dans cette catégorie les clauses secrètes jointes à un traité public. Lorsque le gouvernement publie un traité, en demande l'approbation au Parlement, les Chambres et le Pays sont en droit de supposer que le traité publié se suffit à lui-même et est seul à régler la situation. C'est donc (en enlevant à ce mot son sens péjoratif, puisque nous devons présumer que le seul intérêt du pays inspire les actions des gouvernants) une sorte de tromperie que de publier un traité qui forme un ensemble en apparence complet, que d'en demander l'approbation aux Chambres, sans dévoiler que des clauses secrètes en modifient la portée [1].

Après avoir ainsi défini les principales manifestations de la diplomatie secrète, nous pouvons essayer d'en rechercher la légitimité.

§ 2. — Conformité de la diplomatie secrète : 1° avec les principes démocratiques; 2° avec la constitution de 1875.

1° *La démocratie secrète et les principes démocratiques.* — Il y a une doctrine démocratique qui, appliquée aux

1. Quand le Parlement a donné son approbation à la déclaration franco-anglaise du 8 avril 1904, il n'a pas été averti qu'une annexe de ce traité réglait la situation de l'Espagne au Maroc. On lui a donc soumis intentionnellement une vérité *partielle*.

problèmes constitutionnels, peut se résumer ainsi : le plus possible de pouvoir au peuple lui-même; à défaut, le plus possible de pouvoirs aux représentants élus du peuple; dans tous les cas, le moins de pouvoir possible au pouvoir exécutif, quel que soit son mode de nomination. Il est évident que la diplomatie secrète est directement à l'opposé de cette conception. Non seulement, en effet, le peuple ou ses représentants ne sont pas appelés à consentir au traité, mais ils n'en sont même pas informés ! On devine tous les développements qu'il est facile de broder sur ce thème : Quoi ! on dit au peuple qu'il est le maître de ses destinées, et c'est si peu vrai que non seulement il ne les conduit pas, mais les ignore ! Le Président de la République assisté d'un ministre peuvent, dans le silence d'un cabinet, eux seuls, engager le sort de quarante millions d'hommes ! MM. Loubet et Delcassé, c'est Louis XV et Choiseul ! M. de Choiseul pourrait reprendre son portefeuille : il trouverait les mêmes bureaux, les mêmes mœurs, les mêmes pouvoirs absolus ! Eh ! que dis-je ! ces pouvoirs absolus sont beaucoup plus considérables en fait : car les victimes des guerres déchaînées par la diplomatie secrète de la monarchie, ce n'étaient que quelques reîtres allemands, quelques mercenaires suisses, ou bien une poignée de pauvres diables racolés sur le Pont-Neuf par les sergents La Fleur et Brindamour. Aujourd'hui, l'armée, c'est la nation. C'est la nation tout entière que la diplomatie secrète enverra au combat, sans que la nation ait pu y consentir, sans qu'elle ait pu le prévoir, sans qu'elle ait pu donner son opinion, sans qu'elle ait été prévenue. La situation a l'air d'être la même que sous Louis XV ; en réalité, elle a empiré. A une armée nationale doit correspondre une diplomatie nationale; ce n'est que s'ils sont conscients de la cause qu'ils défendent que les citoyens opposeront à l'ennemi le bloc unanime des forces de la nation.

Et à un autre point de vue encore, la situation est plus grave que sous la monarchie : car ceux qui engagent la nation avec des allures monarchiques n'ont, du monarque, ni les devoirs, ni les responsabilités, ni l'in-

térêt continu. Dans la théorie démocratique, le peuple a la libre disposition de ses destinées à l'intérieur ; il doit en être également le maître à l'extérieur. Le peuple n'est plus la chose d'un homme ; il ne doit obéir qu'à la loi qu'il a consentie, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses représentants ; donc, il ne doit pas être tenu par un contrat qu'il n'a pas consenti de la même manière, à plus forte raison par un traité qu'il n'a pas connu. Si les relations internationales peuvent s'établir en dehors de lui, il est dans la dépendance des hommes qui le gouvernent ; il devient objet de pouvoir ; il cesse d'être souverain. Car sa souveraineté n'est plus qu'une vaine apparence si un personnage quelconque, quelque haut placé qu'il soit, ou un groupe minuscule de personnages peut prendre en son nom des engagements qu'il ignore et qui mettent en jeu sa vie, ses biens, son honneur, la paix. Le peuple ne doit pas pouvoir être conduit là où il ne veut pas aller. Par son argent, en impôts, par son sang, à la guerre, c'est le peuple qui subit tous les contrecoups de la politique étrangère. Qui a la responsabilité doit avoir l'autorité ; c'est la volonté du peuple qui doit triompher, et il n'y a personne placé au-dessus de lui pour juger si cette volonté est *bonne ou mauvaise*. Il suffit qu'elle soit pour s'imposer. Par conséquent, une volonté qui est étrangère à la volonté du peuple, même par la connaissance, est une volonté illégitime.

Tels sont les principes que nous avons entendu proclamer avec vigueur, tour à tour par des publicistes d'extrême droite et par des publicistes d'extrême gauche, ce qui n'est pas pour nous surprendre : il n'y a pas de plus rigoureux logiciens que les opposants ; il n'y a pas de plus grands théoriciens que les gens qui ont un intérêt de parti à défendre ou une défaite politique à venger [1].

Il n'est pas douteux que la diplomatie secrète est en

1. Anatole France, Jaurès et Séailles, *Diplomatie et Démocratie*, Paris, 1906 ; Albert de Mun, Discours du 15 décembre 1910 ; Jacques Piou, Discours du 1er mars 1912, *Journal officiel*, p. 551 et suiv. — A la séance du 1er juin 1917, il a été assez piquant d'entendre le député socialiste, M. Marcel Cachin, demander,

contradiction avec une certaine logique d'une certaine conception de la démocratie.

Je dis d'abord : une certaine logique. Car cette logique n'a que l'apparence de la rigueur. S'il est en effet aussi certain qu'on a l'air de l'affirmer que les volontés du peuple doivent régler la politique internationale, il faut lui donner le pouvoir juridique de le faire par le referendum et non point par un referendum arbitrairement limité aux mâles d'un certain âge, mais étendu à tous les éléments raisonnables de la nation. Cette conséquence, malgré son évidente logique, n'est, à ma connaissance, réclamée par aucun des adversaires résolus de la diplomatie secrète ; on sait d'ailleurs que le peuple le plus démocratique du monde, la Suisse, n'a pas osé soumettre les traités au referendum, et que la constitution montagnarde, qui consacrait tellement d'impossibilités, a cependant reculé devant celle-là. Dès lors le prétendu peuple, dont on invoque la volonté, n'est plus que la partie la plus hardie et la plus bruyante de la nation ; c'est tout au plus une opinion publique plus ou moins flottante que chacun interprète à son gré ; ce sont quelques individualités qui s'arrogent le droit de parler en son nom.

Tout le monde reconnaît que, pour la direction de la politique étrangère, on est obligé de s'en remettre à des *représentants*. Il s'agit de savoir quels vont être ces représentants. Car c'est une erreur de penser qu'il y a une représentation générale et complète du peuple par le Parlement ; la représentation nationale est organisée et distribuée par la constitution au mieux des intérêts généraux. Il est admis que le Parlement est le représentant du peuple, mais pour la fonction législative ; le Président de la République est son représentant pour la fonction gouvernementale interne. Le problème est de

avant d'exposer les impressions de son voyage dans la Russie révolutionnaire, que la Chambre se constitue en Comité secret. — Si on reconnaît qu'il y a des cas où des observations simplement personnelles ne peuvent pas sans danger être livrées à l'ensemble du pays, comment peut-on affirmer que toutes les conversations, négociations, conventions officielles doivent être publiées ?

déterminer l'organe constitutionnel qui semblera le plus apte à être le représentant du peuple pour la direction de la politique étrangère ; dès lors, il se réduit à une question d'art politique et d'organisation constitutionnelle[1]. Et l'expérience générale des peuples est là pour affirmer que c'est le pouvoir exécutif qui est jusqu'ici le meilleur représentant de la nation dans les relations internationales.

Il y a aussi des conceptions diverses de la représentation politique. Pour nous, les organes constitutionnels d'un pays ne représentent pas des tendances plus ou moins passagères, qui se dessinent avec plus ou moins de netteté dans le corps électoral ; ils représentent le pays lui-même, dans son passé et dans son avenir, dans ses aspirations et dans ses devoirs, dans sa mission historique ; ils ne représentent pas un nombre plus ou moins grand d'individus, mais la personne morale qui est la nation. Un publiciste très distingué n'a pas craint d'écrire : « C'est le peuple qui doit dans les affaires internationales, comme dans les questions intérieures, faire prévaloir son opinion, *bonne ou mauvaise*[2]... » « Mauvaise », c'est-à-dire contraire aux intérêts de la France ; il faut que le pays soit compromis, pour complaire à ce que, dans un langage courant depuis la Révolution, on appelle « le peuple », c'est-à-dire soit une minorité de citoyens, soit une chambre élue, comme la

1. « *Un traité n'est pas un acte de législation*, mais un *acte de gouvernement*. Or, dans une démocratie de l'ordre de celle-ci, où le peuple est forcé de déléguer l'exercice même du pouvoir à une assemblée nombreuse, cette assemblée est forcée elle-même de déléguer l'exercice du gouvernement soit à un corps distinct, soit à une partie de ses membres, comme dans le gouvernement provisoire actuel ; et, soit dans l'un, soit dans l'autre gouvernement, la nécessité du secret a été également sentie et admise sur plusieurs points. La question se réduira donc à savoir s'il y a nécessité ou non à l'admettre sur ce point donné. » (La Reveillère-Lépeaux, discours à la Convention, 23 ventôse an III : *Moniteur* du 29, p. 732.)

2. « Les *députés*, insiste le même auteur, ont le pouvoir et le devoir d'arrêter des négociations qu'avec le pays ils jugent, *à tort ou à raison*, néfastes pour la nation. » V. l'excellente étude scientifique de Gaston Jèze, dans *Revue du droit public*, 1912, p. 313.

nôtre, par une minorité ! Pour ma part, je n'ai aucune peine à avouer que pareille logique m'effare. Si la majorité des électeurs se liguait contre un juste ou contre un innocent, le devoir du gouvernement serait d'être pour la justice contre les électeurs ; si nous étions obligés de reconnaître à une masse inorganique le pouvoir d'arbitraire et d'injustice qui fut théoriquement celui des anciens rois, nous pourrions regretter que nos pères n'aient pas fait l'économie des révolutions ; si la majorité des électeurs se liguait contre les intérêts du pays, le devoir du gouvernement serait encore d'être pour le pays contre les électeurs. Je sais bien que la démocratie ne connaît pas d'incompétence ; je sais bien qu'à la Constituante de 1848 a été proclamé le principe qu'on n'est pas républicain si on ne croit pas, non seulement que le peuple a le droit de participer au gouvernement, mais qu'encore il a toutes les lumières et les facultés pour le faire ; que, par conséquent, tout ce que veut le peuple est bien, juste et conforme aux intérêts du pays. Mais je sais aussi que ce n'est pas avec des fictions de cette nature que l'on peut diriger les destinées d'un grand pays. Je crois plutôt, avec les républicains incontestables qui ont composé le Federalist, que le constituant doit prendre des précautions contre les erreurs possibles du peuple.

Ne nous laissons pas impressionner surtout par une prétendue logique des institutions républicaines, invoquée aussi souvent par les adversaires de la République que par ses partisans trop dévoués [1]. Les instruments que le gouvernement doit pouvoir mettre au service du pays sont les mêmes, quel que soit le régime. Et la république idéale est encore aujourd'hui conforme à la définition qu'en donnait Cicéron : un mélange de démocratie par la reconnaissance au peuple des droits politiques, d'aristocratie par l'influence reconnue à l'expérience et à la supériorité des talents, de monarchie par

1. Dans son discours du 1er mars 1912 (*Journal officiel*, p. 551), M. Jacques Piou appelait l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875 « cette disposition d'origine monarchique égarée dans une constitution républicaine ».

une large indépendance d'action reconnue à l'exécutif, et hors de laquelle il n'y a qu'anarchie et impuissance[1].

Les publicistes que nous avons cités cherchent « la solution républicaine » de notre problème; « par l'alliance russe, dit M. Sembat[2], la République a cessé d'être *républicaine* ». Voilà lâché le grand mot, et qui dispense de raisonnement et même de réflexion. Avec de pareils mots, on excommunie, du haut de la doctrine, des catégories de solutions et des classes de citoyens. Pour moi, je persiste à considérer comme *républicain* en matière de politique extérieure le système le plus favorable à la « chose publique », à la sécurité et à la grandeur de la France. Le problème de la diplomatie secrète ne relève donc pas du raisonnement abstrait ; les logiciens prétendus de prétendus principes nous ont déjà fait assez de mal ; il s'agit simplement de savoir quelle est, en fait, l'organisation constitutionnelle qui servira le mieux les intérêts du pays. Nous nous trouvons en présence, non point d'un problème de logique pure, mais d'une question pratique de haute opportunité nationale. C'est comme une question pratique qu'il faut donc l'étudier.

2° *La diplomatie secrète et la constitution de 1875.* — Les doctrinaires qui prononcent ainsi *ex cathedra* la condamnation de la diplomatie secrète, au nom des purs principes démocratiques, prétendent aussi la condamner au nom de la constitution de 1875. Le terrain serait ici plus solide ; mais il leur échappe complètement. C'est un fait contre lequel on peut protester, mais c'est tout de même un fait que la constitution de 1875 autorise aussi clairement qu'il est possible le secret de la diplomatie, et non seulement le secret des négociations, mais encore le secret des traités.

Le *texte* (art. 8, l. 16 juillet 1875) est à ce point de vue d'une clarté qui ne laisse rien dans l'ombre : « Le président de la République négocie et ratifie les traités. *Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'in-*

1. Laboulaye, *Questions constitutionnelles*, édit. 1872, p. 63.
2. *Faites la paix...*, p. 30.

térêt et la sûreté de l'État le permettent. » Ce texte n'a aucun sens ou bien il signifie : 1° que le président peut négocier des traités sans que le Parlement en soit informé ; 2° qu'il en informe le Parlement lorsqu'il le juge bon. Évidemment, le secret prévu par la constitution n'est en principe que temporaire ; mais c'est un provisoire dont le chef de l'État est laissé libre de fixer la durée. C'est d'ailleurs ce qu'a reconnu M. Baudin, dans son rapport au Sénat sur le traité franco-allemand relatif au Maroc : « Sans doute, dit-il, la constitution de 1875 laisse au président de la République la faculté d'apprécier à quel moment un traité peut être communiqué aux Chambres sans dommage pour la sécurité et les intérêts du Pays. »

Si d'ailleurs un doute pouvait subsister en présence d'un texte aussi clair, il serait rapidement levé par les travaux préparatoires : le rapporteur de l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875 a déclaré expressément : « Nous le laissons juge (le président de la République) des cas qui exigent le secret [1]. »

Il y a cependant, à ce pouvoir du président de la République, des limitations qui résultent soit du texte lui-même de la constitution, soit du bon sens, soit des règles générales du régime parlementaire.

1° *Et d'abord, il ne peut pas y avoir de traité secret sur les matières qui, d'après l'alinéa 2 de notre article, ne peuvent être réglées définitivement qu'après l'approbation des Chambres.* La ratification définitive aux traités de cette nature ne peut être donnée par le chef de l'État que s'il y est autorisé par le Parlement; on ne peut demander cette autorisation sans dévoiler le secret. Donc pas de traité secret constitutionnellement possible en matière de traités de paix, de commerce, de traités engageant les finances de l'État, réglant l'état des personnes, ou le droit de propriété des Français à l'étranger, portant cession, échange ou adjonction de territoire. Le président de la République ne saurait, sans violer

1. *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXVIII. Projets de loi, p. 223.

la constitution, donner, à un traité en ces matières, un caractère définitif, en se portant fort d'obtenir dans la suite l'approbation parlementaire. Telle est la théorie constitutionnelle; il convient de la tempérer par quelques considérations pratiques : lorsque, après de longues et pénibles négociations, les gouvernements sont arrivés à établir les bases d'un accord, on peut dire que la liberté du Parlement n'est plus entière. Non point en théorie, sans doute, mais en fait, la puissance contractante peut compter sur l'approbation parlementaire. Sans aucun doute, le rejet parlementaire d'un accord, qui est l'aboutissement de laborieux pourparlers et le résultat de concessions réciproques, ne serait pas fait, en bien des cas, pour rendre plus cordiales les relations entre les puissances. Il pourra arriver que les gouvernements arrêtent les bases d'un accord sur les matières cependant réservées par l'alinéa 2 de l'article 8, en se réservant de demander l'approbation parlementaire à l'époque qui paraîtrait opportune. Il y aurait ainsi, pendant un temps plus ou moins long, une entente, un accord de volontés qui, sans avoir la valeur juridique d'un traité définitif, ne serait pas cependant, au point de vue pratique et politique, dépourvu de valeur.

Il est certain que cette règle doit être interprétée suivant les principes du bon sens, de la bonne foi et de l'interprétation juridique. Un traité est un tout, dont toutes les clauses sont étroitement liées les unes aux autres. C'est une règle de bon sens élémentaire que formule l'article 1161 du Code civil : « Toutes les clauses des conventions s'interprètent les unes par les autres, en donnant à chacune le sens qui résulte de l'acte entier. » Par conséquent, lorsqu'un traité contient dans une de ses clauses une disposition de la nature de celles qui ne peuvent pas être arrêtées sans l'approbation des Chambres, ce n'est pas cette clause seule, mais bien tout le traité qui doit être soumis au Parlement; car les autres dispositions du traité sont les conditions de la clause principale, et en modifient la portée, la signification, les avantages ou les inconvénients. Penserait-on à demander l'approbation pour une vente en dissi-

mulant le prix ou les charges accessoires? De même, s'il s'agit d'une cession quelconque de territoire, ce n'est pas seulement la clause de la cession qui doit être soumise au Parlement, mais l'ensemble du traité. Ce serait une véritable duperie que de demander au Parlement son approbation pour une acquisition de territoire en lui dissimulant les sacrifices que le pays a dû consentir pour cette acquisition. Par conséquent, il ne peut pas y avoir de clauses secrètes dans un traité dont les dispositions principales doivent obtenir l'approbation du Parlement; même si, par leur objet particulier, ces clauses pouvaient être valables sans cette formalité, elles y sont soumises par le fait qu'elles ne sont que les conditions des dispositions principales.

2° Il va de soi également que lorsque, conformément à l'alinéa 1 de l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875, le président de la République « donne connaissance aux Chambres » d'un traité qu'il a conclu seul comme il avait le droit de le faire, cette communication doit être sincère et loyale, c'est-à-dire encore, complète. Le gouvernement ne pourrait pas conserver dans le secret des clauses qui modifieraient la portée du traité publié. Ce serait une sorte de restriction mentale condamnable que de donner connaissance au Parlement de la totalité des avantages obtenus par la France en dissimulant en totalité ou en partie les charges qu'elle a dû assumer ou les sacrifices qu'elle a été contrainte à consentir [1].

Ces règles sont d'ailleurs tellement évidentes qu'il aurait été superflu de les formuler si elles n'avaient été violées au moment du traité franco-allemand de 1911.

1. Séance 1er mars 1912, *Journal officiel*, p. 556 :

« M. Jaurès. — Mais jugez-vous constitutionnel de soumettre au Parlement des traités dont on lui cache les clauses? (*Applaudissements à l'extrême gauche.*)

« M. le président du Conseil, ministre des Affaires étrangères. — J'admets volontiers, avec la commission sénatoriale, dont M. Piou rappelait tout à l'heure les conclusions, que, dans le cas même où les traités relèvent exclusivement de l'autorité du pouvoir exécutif, ils ne doivent pas avoir pour objet d'apporter des restrictions clandestines aux clauses patentes des traités concomitants. (*Applaudissements.*)

« M. Jacques Piou. — Il faut le mettre dans la constitution; cela n'y est pas. »

Le gouvernement a dissimulé une partie des sacrifices que, dans l'intérêt supérieur de la conservation de la paix, il avait consentis à l'Allemagne. « La constitution, dit justement M. Baudin dans son rapport du 26 janvier 1912, n'autorise pas l'addition à un traité public de clauses secrètes qui en modifient l'esprit et les dispositions. » Toutefois, il ne convient pas, me semble-t-il, de prendre trop les choses au tragique. Un des auteurs que j'ai cités tout à l'heure voyait, dans cette dissimulation, pourvu qu'elle soit entourée de quelques circonstances aggravantes[1], tous les éléments du crime de haute trahison. Oserai-je avouer qu'avant ce respect scrupuleux et d'ailleurs très honorable des principes juridiques, je fais passer le souci des intérêts du pays et de la conservation de la paix ? Le crime de haute trahison suppose que, dans un intérêt de parti ou dans un intérêt personnel, l'accusé a commis une faute lourde, qui a compromis les destinées du pays, la paix intérieure ou internationale. Mais si le ministre, n'ayant causé aucune espèce de dommage ni au pays, ni à des particuliers, a agi exclusivement dans l'intérêt général, qu'il a réussi à sauvegarder, il n'y a aucun motif d'inculpation.

3° Pour apprécier enfin la portée véritable de la règle de notre constitution favorable au principe de la diplomatie secrète, il ne faut pas négliger de la combiner avec les règles du régime parlementaire. Les organes de l'opposition ont répété à satiété pendant des années : « Nous ne voulons pas que la signature de M. Delcassé engage la France... » Il fallait d'abord, pour engager la France, que la signature de M. Delcassé fût apposée à côté de celle du chef de l'État. Mais surtout, rappelons, car on a eu l'air de l'oublier, que M. Delcassé n'est resté au pouvoir que par la confiance du Parlement. Le ministre des Affaires étrangères a des pouvoirs très larges, mais il ne les conserve que par la volonté des Chambres ; s'il est un dictateur, c'est un dictateur bien fragile qui, à toute heure, peut être renversé par l'organe qui se

1. Que, par exemple, le président de la République et le ministre aient trompé le Parlement en lui cachant sciemment la situation réelle de manière à escamoter son vote.

considère comme l'émanation la plus directe de la volonté nationale. Il agit donc en vertu d'un mandat de confiance qui lui est donné par le Parlement. C'est tout de même une différence avec M. de Choiseul.

Que si on prétend que, dans certaines circonstances, il n'y a pas eu confiance, mais plutôt *indifférence* du Parlement, on prononce par là même la condamnation du Parlement.

A tout moment, il est loisible au Parlement d'interroger le ministre des Affaires étrangères sur sa gestion. Il est évident que rien n'autorise à mentir. C'est cependant une notion élémentaire qu'il n'est pas superflu de rappeler, puisque nous venons de voir le ministère danois Brandès affirmer solennellement au Folkething qu'il ne s'agissait nullement de vendre les Antilles aux États-Unis, alors que le traité était déjà arrêté, que les termes en étaient rédigés, que les conditions en étaient fixées et qu'il ne manquait plus que les signatures des gouvernements et l'approbation des Chambres.

Mais le ministre interrogé a toujours le droit de refuser de répondre : c'est ce qu'a fait à peu près M. de Selves devant la commission sénatoriale le 9 janvier 1912; plus récemment, M. Viviani, à qui une question était posée sur la participation des Alliés à l'expédition de Salonique, répondait : « Ces renseignements m'ont été communiqués pour que je les utilise, non pour que je les publie. » Interrogé sur l'existence et le contenu d'un traité secret, le ministre doit répondre la vérité, ou bien refuser de répondre. Il appartiendra à la Chambre de décider si elle peut se satisfaire d'une réponse évasive. Si elle insiste, il dépendra du ministre de réfléchir et de savoir s'il persiste dans son refus; tout ce que peut faire la Chambre, c'est de renverser le ministre récalcitrant. Il y a dans le contrôle parlementaire, exercé avec tact et vigilance, un contrepoids très sérieux à ce qui pourrait paraître excessif dans le droit reconnu au gouvernement de conclure des traités secrets.

§ 3. — L'utilité de la diplomatie secrète.

La diplomatie secrète n'est pas en contradiction avec les principes démocratiques sainement entendus; elle est, d'autre part, autorisée par la constitution de 1875; il nous reste à voir maintenant si c'est une institution utile, opportune et nécessaire.

1. *L'histoire fournit un préjugé en faveur de la diplomatie secrète.*

Notons tout d'abord que *l'histoire* nous fournit un préjugé en faveur des traités secrets. En effet, ils ont été admis à toutes les périodes de notre évolution constitutionnelle, sauf par les deux Constituantes de 1789-91 et 1848. Et si ces deux assemblées se caractérisent par un élan d'idéalisme qui les rend profondément sympathiques, elles se sont fait surtout remarquer par un abus véritable d'une prétendue logique *a priori* et principalement verbale, qui les a mises hors d'état de mettre sur pied des régimes viables.

a) *La Constituante condamne la diplomatie secrète parce qu'elle estime que la France ne doit pas avoir d'alliés en dehors « de la Providence, de sa force, de la justice ».*

C'est d'abord la Constituante qui prétend observer la pureté de la doctrine démocratique. Plus idéologues qu'hommes d'État, les hommes de cette assemblée, et surtout les futurs Girondins, se complaisaient dans l'intransigeance des principes abstraits qui avaient alors toute la séduction puissante de la nouveauté. Les raisonnements verbaux et les affirmations hautaines de principes absolus siéent aux hommes qui font les révolutions, avant qu'ils aient connu les responsabilités du pouvoir, comme aux hommes d'opposition qui ne sont pas à la veille de les connaître. Et c'est ce qui explique que ce soient des hommes de droite, M. Albert de Mun le 15 décembre 1910, M. Jacques Piou le 1er mars 1912, qui nous aient rendu les échos les plus fidèles des ac-

cents enflammés et des indignations démocratiques que la Constituante entendit contre la diplomatie secrète.

Les constituants prétendaient appliquer jusqu'au bout le principe énoncé par Mably : « Rien ne doit être secret chez un peuple bien gouverné [1]. » Barnave (17 mai 1790) abritait ses développements sous cette pensée du même maître : « La politique de la nation française doit exister non dans le secret, mais dans la justice. » Pétion dogmatisait à son tour : « Le mystère ne sert que l'injustice. On n'a besoin d'être mystérieux que quand on veut être injuste. Il n'est de traités solides et respectables que ceux qui sont fondés sur la justice et l'utilité réciproque et commune. Toute la science des hommes d'État est puérile et vaine. Ils trompent leurs contemporains; ils sacrifient leurs descendants. Nous avons voulu chasser l'injustice de notre administration intérieure. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour le régime extérieur ? » Volney, à son tour, proclamait que la diplomatie secrète devait rester parmi les ruines du régime aboli : « Oui, Messieurs, vous laisserez le mystère à cet esprit de diplomatie tracassière, qui, n'ayant pour objet que des intérêts de maison et de famille, pour moyens que des corruptions et des intrigues, a besoin de ténèbres. » Avec juste raison, les hommes de la Constituante considéraient le secret comme l'instrument nécessaire d'une certaine conception de la diplomatie; et, comme ils condamnaient la conception, ils repoussaient par là même l'instrument; aucun, à ce point de vue, ne fut plus net que Rewbell : « Une grande nation, dit-il, ne doit avoir d'alliés que la Providence, sa force et la justice. » C'est pourquoi elle n'a pas besoin du secret; mais, le jour où elle éprouvera le besoin de s'appuyer sur des alliés moins abstraits et dont le concours, à l'heure du danger, soit mieux assuré, elle sera sans doute contrainte — les constituants le reconnaissent implicitement — à recourir aux procédés normaux de cette politique,

1. *Traité des droits et devoirs du citoyen*, édit. 1789, liv. VII, p. 126.

c'est-à-dire à ceux de la diplomatie secrète. — En somme, ils renonçaient à la diplomatie secrète parce qu'ils avaient à peu près l'intention de renoncer en fait à la diplomatie elle-même.

C'est en application de ces idées que, adoptant la formule proposée par Mirabeau, la Constituante prononça expressément la prohibition de tout traité secret : « Il appartient au Corps législatif de ratifier les traités de paix, d'alliance et de commerce, et aucun traité n'aura d'effet que par cette ratification. » (Constitution du 3 septembre 1791, titre III, ch. III, sect. I, art. 3.)

L'Assemblée législative veilla à la rigoureuse application de cette disposition constitutionnelle, et même elle l'exagéra : la constitution réservait au roi seul la direction des affaires diplomatiques; mais la plupart des actes qu'il accomplissait en cette matière devaient être approuvés par l'Assemblée. Ainsi, le départ constitutionnel des attributions était bien nettement organisé : au roi, l'initiative et la direction; à l'Assemblée, le contrôle *a posteriori*. Mais l'Assemblée législative créa un comité permanent, dit *Comité diplomatique*, qui ne voulut pas se borner à la préparation des décisions de l'Assemblée en matière de contrôle : il prétendit s'emparer encore de l'initiative et dresser ainsi une sorte de ministère des Affaires étrangères de l'Assemblée contre le ministère des Affaires étrangères du roi[1].

Pendant sa période de doctrinarisme, la Convention persista dans ces errements. Non seulement elle prétendait supprimer la diplomatie secrète, mais encore la diplomatie elle-même. Par son décret des 15-17 décembre 1792, qui complétait le décret de propagande armée du 18 novembre, elle proclama que la France n'aurait plus de rapports avec les monarchies, mais seulement avec les peuples libres[2]. Et, comme l'Europe était à peu près entièrement monarchique,

1. Joseph-Barthélemy, *Rôle du pouvoir exécutif*, p. 459.
2. La nation française « traitera comme ennemi le peuple qui, refusant la liberté et l'égalité, ou y renonçant, voudrait conserver, rappeler ou traiter avec le prince ou les castes privilégiées ».

cette décision équivalait en fait à une renonciation à la diplomatie. Cependant, dans la constitution montagnarde, qui est la manifestation de ses tendances excessives à ses débuts, la Convention ne formule pas expressément son opinion sur le secret diplomatique. Nous n'avons en cette matière que la seule disposition de l'article 55 qui range, parmi les *décrets*, la ratification des traités ; classification dont le résultat est double : 1° la ratification est du domaine du Corps législatif ; 2° et surtout elle échappe au vote direct du peuple, qui n'est possible que pour les lois (art. 53).

b) *Renonçant aux doctrines et aux axiomes abstraits de la prétendue logique démocratique pour suivre les leçons impérieuses de la réalité, la Convention et, après elle, tous les constituants, sauf ceux de 1848, permettent à l'exécutif les négociations et ententes secrètes.*

Les excès d'intransigeance contre les prérogatives de l'exécutif, aux débuts de la Révolution, s'expliquaient par la haine et la méfiance de la monarchie ancienne ; une fois la monarchie disparue, le mouvement d'aversion continua, comme en vertu de la vitesse acquise, contre l'exécutif républicain qui lui avait succédé ; mais ce mouvement ne devait pas tarder à se ralentir, faisant disparaître la méfiance comme inspiratrice des doctrines constitutionnelles. Aux frottements de la réalité, au contact des responsabilités du pouvoir, les illusions se dissipent, l'idéologie s'évanouit. Enfin les armées de la République sont victorieuses; pour cueillir le fruit de la victoire, il faut bien, coûte que coûte, traiter avec les monarchies vaincues : et en même temps qu'à l'idée de la diplomatie elle-même, la Convention revient à l'idée de la diplomatie secrète. Elle a un sens assez élevé du patriotisme pour comprendre qu'afin de ne pas compromettre dans les tractations diplomatiques les avantages remportés par les armées, il était nécessaire que les représentants de la France à l'extérieur, c'est-à-dire le Comité de Salut

public, qui détenait alors le pouvoir exécutif, eût entre les mains les armes nécessaires pour lutter à chances égales avec les monarchies sur ce nouveau terrain : elle lui confia de très larges pouvoirs et lui reconnut expressément le droit de conclure des traités secrets. Chacun des coalisés était prêt à traiter, mais hésitait à le reconnaître ouvertement; si on voulait traiter, arrêter la guerre et en consolider les résultats, il fallait pouvoir conclure des traités secrets, si les monarchies les demandaient; d'autre part, afin de développer les avantages de cette paix et de les confirmer, la Convention comprit la nécessité de l'emploi des moyens généralement usités à son époque. L'épée est une arme noble, cependant la Convention ne pensa pas qu'il fallût en armer exclusivement les troupes républicaines contre l'artillerie monarchique.

Ce fut Cambacérès qui se chargea, comme rapporteur, d'emporter la conviction de l'assemblée ; et il prononça, contre les abus de l'idéologie démocratique, des paroles énergiques, qui n'ont rien perdu de leur actualité : « Voulez-vous, s'écria-t-il, être perpétuellement en guerre avec l'Europe ? (*Non ! Non !*) Eh bien ! il faut dire au peuple qu'on le fera périr par l'excès de la démagogie, si l'on n'y prend garde... Je périrai s'il le faut pour empêcher que la Convention, égarée par un sentiment pur, mais mal dirigé, n'arrive sur les bords d'un abîme dont il serait impossible de nous retirer. Nous ne voulons pas nous laisser bloquer pour mourir de faim. Eh bien ! il faut donc donner au Comité de Salut public le moyen de faire venir des subsistances. Je ne suis plus de ce comité, mais j'ai reconnu pendant les quatre mois que j'y suis resté qu'il était entièrement paralysé, qu'il n'avait aucun moyen de traiter avec les puissances étrangères [1]. » Et quelques jours après il prononçait la parole fameuse qui a été si souvent citée : « Il ne faut pas diplomatiser sur la place publique [2]. » En conséquence, il concluait nettement à ce que la

1. Séance du 22 ventôse an III, *Moniteur* du 25, p. 714.
2. Séance du 26 ventôse an III, *Moniteur* du 30, p. 734.

Convention reconnût au Comité de Salut public le droit de conclure des traités secrets.

Il ne rencontra d'ailleurs que des résistances faibles et très dispersées. Certains ne pouvaient oublier les abus de la diplomatie secrète de l'ancienne monarchie et les négociations récentes de Louis XVI contre la Révolution ; mais, après avoir exprimé ces rancunes historiques, les orateurs se ralliaient au principe du projet. — A côté de ces historiens parlèrent les logiciens, et Crassous — *nil sub sole novi* — exposa un raisonnement que nous avons entendu répéter à satiété dans les récentes polémiques : « Les rois, dit-il, peuvent faire des traités secrets, mais non pas les nations, car c'est la nation qui s'engage et elle ne peut pas s'engager sans savoir. Si la plus élémentaire prudence nous commande de ne pas laisser voir nos cartes à l'adversaire, il faut bien que le joueur les voie, et ce joueur, ce n'est pas le ministre, ce n'est pas le gouvernement : c'est la France elle-même [1]. » En vérité, le beau raisonnement ! Comme si les rois n'engageaient qu'eux-mêmes et non point leur nation ! Et où irions-nous si le pays ne pouvait être engagé — par un marché de fournitures par exemple — avant que les électeurs en aient été prévenus ? — Il y eut enfin, contre les traités secrets, quelques idéalistes obstinés, conservant systématiquement les œillères qui les empêchaient de voir la réalité, et persistant à considérer la politique étrangère comme un domaine idyllique où la France n'aurait à traiter qu'avec des adversaires agissant loyalement, de bonne foi et toujours à découvert : « Il n'est point digne de la grandeur du peuple français, dit par exemple Villetard, de traiter dans le secret. La grande diplomatie est fondée sur la justice. Une fois qu'on nous présentera des conditions justes et que nous les aurons acceptées, le secret ne sera plus important pour les puissances étrangères à qui, comme dans l'ancienne diplomatie, on ne cherchera plus à tendre des pièges. Le peuple

1. Séance du 26 ventôse de l'an III, *Moniteur* du 30, p. 734. — Malgré cette objection, Crassous se prononce finalement en faveur des traités secrets.

français doit traiter comme le Sénat romain[1]. » Si nous ajoutons que Duhem ne voulait pas de traités secrets sous le prétexte que « le secret est impossible à garder[2] », et Hermann parce que le Comité de Salut public pourrait être tenté « de faire marcher des puissances étrangères contre la Convention », que Duroy et Albitte[3] se prononcent dans le même sens, mais que *le Moniteur* ne nous rapporte pas qu'ils aient invoqué, pour l'appuyer, des arguments intéressants, nous aurons donné une idée complète de l'opposition contre le projet. Elle ne suffit pas à détruire l'impression de quasi-unanimité que laisse le débat très approfondi et intéressant qui se déroula pendant les quatre séances des 22, 23, 26 et 27 ventôse de l'an III. Tour à tour, La Réveillère-Lépeaux, Prieur, Thibaudeau, Merlin de Thionville, Boursault, Rewbell et d'autres moins connus vinrent insister sur la nécessité patriotique de la diplomatie secrète : « Il s'agit dans ce moment, s'écria Thibaudeau, de savoir si vous aurez un gouvernement ou si vous n'en aurez pas. »

La Convention se rendit à leurs raisons et le décret du 27 ventôse an III (7 mars 1795) reconnaît expressément au Comité de Salut public le droit de conclure des traités secrets. Sans doute, le décret formule encore un hommage à la doctrine prétendûment démocratique. « Les traités, dit l'article 7, ne sont valables qu'après avoir été examinés, ratifiés et confirmés par la Convention nationale sur le rapport du Comité de Salut public. » Mais il est évident que le principe ne reçoit là qu'un hommage purement platonique, car l'unique objet, bien évident, du décret est de lui apporter de très graves et décisives exceptions : c'est ainsi que l'article 3 autorise le Comité de Salut public à « faire des stipulations préliminaires et particulières, telles que des armistices, des neutralisations y relatives pendant le temps de la négociation et *des conventions secrètes* ». — Ce n'est pas une restriction véritable

1. 23 ventôse an III, *Moniteur* du 26, p. 717.
2. *Ibid.*
3. *Ibid.*, p. 717.

qu'apporte l'article 4 en précisant que « les engagements secrets contractés avec des gouvernements étrangers ne peuvent avoir pour objet que d'assurer la défense de la République et d'accroître ses moyens de prospérité ». Par une fiction assez grossière, les traités secrets n'échappent pas absolument à la règle générale de la ratification par la Convention, mais ils sont censés avoir été ratifiés : « Les conditions arrêtées dans les engagements secrets reçoivent leur exécution *comme si elles avaient été ratifiées* » (art. 8).

Les faits ne tardèrent pas à venir démontrer l'opportunité de ces mesures. Usant de la liberté d'action qu'elles lui avaient conférée, le Comité de Salut public put mettre à profit les divisions et les rivalités entre coalisés : la Prusse, la Hollande, l'Espagne se retirèrent de la coalition. Le Comité de Salut public, aidé par la jalousie de ces puissances envers l'Autriche et l'Angleterre, put conclure les traités avantageux de Bâle [1].

En obéissant aux nécessités politiques sans s'inspirer d'un doctrinarisme purement idéologique, la Convention avait donc créé un instrument utile à la grandeur de la France.

Aussi, la doctrine de la Convention devient-elle, sauf une rapide interruption de 1848, la doctrine traditionnelle du droit public français. Et d'abord, le principe du décret de ventôse pénètre naturellement dans la constitution de l'an III : « Il (le Directoire) est autorisé à faire des stipulations préliminaires telles que des armistices, des neutralisations : il peut arrêter

1. Le traité du 16 germinal an II avec la Prusse contient 11 articles patents et 6 « articles séparés et secrets » ; c'est dans ces derniers que sont en somme arrêtées les conditions auxquelles la France possédera la rive gauche du Rhin ; le traité du 4 thermidor an III avec l'Espagne contient également des « articles séparés et secrets » : l'un d'eux arrête le principe de la remise à l'Espagne de la fille de Louis XVI. Le traité de la Haye avec les Provinces-Unies (27 floréal de l'an III), après 20 articles patents, contenait également 6 articles séparés et secrets, relatifs notamment au prêt à la France d'un certain nombre de navires et à la garantie réciproque des possessions asiatiques et africaines.

aussi des conventions secrètes (art. 330)... Les traités ne sont valables qu'après avoir été examinés et ratifiés par le Corps législatif. Néanmoins les conditions secrètes peuvent recevoir provisoirement leur exécution dès l'instant même où elles sont arrêtées par le Directoire » (art. 333). C'est sous ce régime que fut conclu avec l'Autriche le traité de Campo-Formio, qui fut avantageux pour la France et dont la partie secrète eut des résultats importants[1].

On devine que ce principe ne fit que se confirmer et se développer dans les constitutions du Consulat, de l'Empire, de la Restauration et de la monarchie de Juillet. Ces divers régimes confèrent la prédominance à peu près absolue au pouvoir exécutif dans la direction des affaires internationales[2].

Cependant, la Constituante de 1848, animée de l'esprit de la première Constituante, prétend revenir à la pureté des principes démocratiques. C'est à peine si elle écoute la proposition de M. Combarel de Leyval[3], qui essaie de démontrer les nécessités de la diplomatie

1. Le traité préliminaire de Leoben du 29 germinal an V comprenait une partie patente en 7 articles et une partie secrète en 9. Quant au traité lui-même de Campo-Formio du 26 vendémiaire an VI, il comprenait 16 articles secrets, d'une importance capitale, notamment l'article 1er, par lequel l'empereur d'Autriche reconnaissait les frontières nouvelles de la France et s'engageait à employer ses bons offices pour les faire accepter par l'Empire germanique. L'article 16 était ainsi conçu : « Les deux P. C. se promettent mutuellement de la manière la plus obligatoire, de garder le plus profond secret sur les présents articles. »

2. Toutefois, sur ce point encore, la constitution du 22 frimaire an VIII se préoccupe de conserver les décors de la République pour y installer l'Empire. Elle décide en principe que les traités « sont proposés, discutés et promulgués *comme des lois* » (art. 50). Cette disposition semblerait par elle-même exclure le secret, et il n'y a d'ailleurs aucun texte qui l'autorise directement; mais l'article 51 l'admet, parce qu'il le limite : « Les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs de ses articles patents. » D'ailleurs ce contrôle ne tarda pas à paraître trop lourd au premier Consul, qui, avec le Consulat à vie, se fit attribuer le pouvoir de ratifier seul tous les traités, avec l'avis du conseil privé et à charge d'en informer le Sénat avant promulgation (sénatus-consulte du 16 thermidor an X, art. 58).

3. 12 octobre 1848, *Moniteur* du 13 octobre, p. 2816.

secrète, et notamment les avantages qu'en a retirés la France au traité de Campo-Formio. La Constituante n'en insère pas moins dans son article 53 le principe absolu qu' « aucun traité n'est définitif qu'après avoir été approuvé par l'Assemblée nationale ». Mais on sait que, précisément parce qu'elle prétendait construire sur la base de principes absolus, la Constituante de 1848 a élevé un édifice instable et qui n'a pu durer. Peu après, la constitution de 1852 restaurait le pouvoir exécutif dans la plénitude de la direction de la diplomatie : « Le président de la République fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. » En faisant toutes les réserves obligatoires lorsqu'il s'agit d'interpréter la signification des événements historiques, en reconnaissant que les situations changent et que le monde évolue, nous n'allons pas cependant jusqu'à dire, avec M. Bergson, qu'il n'y a jamais de précédents et que chaque événement est entièrement nouveau; et nous trouvons autre chose qu'un intérêt de curiosité à retenir cette double constatation : deux fois la France a voulu s'interdire les traités secrets, et deux fois elle y est rapidement revenue; la plus grande de nos assemblées démocratiques, la Convention, en a reconnu la nécessité.

2. *Les résultats les plus importants de la diplomatie républicaine ont été obtenus par le secret.*

Voici encore un autre préjugé en faveur de la diplomatie secrète : c'est grâce à elle que la France est sortie de l'isolement et de l'affaiblissement où l'avaient laissée les désastres de 1870.

Les plaies de la France étaient encore saignantes que les trois empereurs se réunissaient à Berlin en 1872, à Saint-Pétersbourg en 1873 ; quoique postérieurement M. de Gontaut-Biron, dans ses *Mémoires*, nous ait appris qu'il n'en fut rien, notre gouvernement était en droit de se croire en présence d'une tentative de reconstitution de la Sainte-Alliance. Bismarck, dans tous les cas, s'abritait derrière le secret qui avait couvert ces entre-

vues pour nous faire croire à la menace d'une coalition [1].

En 1879, cependant, il entre dans la voie des réalisations : un traité d'alliance est signé entre l'Allemagne et l'Autriche ; en 1882, par le concours de l'Italie, la Triple-Alliance est constituée. En 1883 et 1888, le roi de Roumanie, avec le contreseing de M. Carp, président du Conseil, adhère à la Triple-Alliance. Or le traité austro-allemand n'a été publié qu'en 1888 ; le traité avec l'Italie est toujours demeuré inconnu de la nation italienne et du monde entier ; quant au traité roumain, son existence même n'en a été révélée qu'au mois d'août 1914, après l'explosion de la guerre, lorsque le roi Carol l'exhiba à son conseil de la couronne pour en obtenir l'exécution. Enfin une parole de Depretis en 1887 laissait entendre à la France qu'avec l'approbation de l'Allemagne un traité secret avait été conclu entre l'Angleterre et l'Italie. De tous les côtés, la France sent que se tissent dans le mystère, en dehors d'elle, peut-être contre elle, des ententes diplomatiques dont le secret dissimule la portée et qui n'en sont que plus angoissantes pour le pays qui leur demeure étranger. La France va-t-elle rester isolée, se bornant à se rendre cette justice « qu'en son bon droit elle a confiance », et laisser les souverains d'Europe resserrer tous les jours autour d'elle la trame oppressante des traités secrets ? Va-t-elle renoncer à toute politique étrangère, exposée à se trouver isolée devant une attaque inattendue des nations coalisées ? A juste titre, nos gouvernements ne l'ont pas pensé : et ils ont vu qu'il était utile, pour la grandeur et la sécurité de la France, d'adapter notre po-

1. Un adversaire de la diplomatie secrète a écrit que ni Cavour ni Bismarck n'y avaient eu recours (Auguste Gauvain, *Revue hebdomadaire*, 12 août 1916, p. 155). Il est possible qu'ils n'en aient pas eu besoin à chacun des moments de leur entreprise d'unification nationale ; mais le falsificateur de la dépêche d'Ems se gardait de dédaigner ce moyen, et il tenta même d'en abuser au point de s'attirer cette verte leçon de Guillaume Ier : « J'ai été très péniblement affecté par votre proposition de garder pour la façade une attitude amicale avec la Russie et de conclure en même temps sous main une coalition contre elle... »

litique étrangère aux conditions imposées par la réalité.

A qui juge seulement par les résultats, Bismarck fut un grand diplomate; peut-être cependant que, si on approfondissait, on s'apercevrait qu'il fut un politicien prodigieusement heureux. Bref, dans la dernière partie de sa carrière, il imagina de lancer la France dans la politique coloniale, persuadé qu'elle aurait là un dérivatif à ses ardeurs belliqueuses, que les conquêtes coloniales éteindraient l'ardeur de la revanche, et que, dans tous les cas, un empire colonial à défendre et à tenir en ordre constituerait pour elle un embarras très grave au jour où l'Allemagne tenterait l'effort suprême, que Bismarck ne cessait de méditer, pour l'écraser définitivement. C'est dans ces conditions que Beaconsfield, approuvé et peut-être poussé par Bismarck, engagea la France, au mois de juillet 1877, à s'annexer la Tunisie. Mac-Mahon et le Conseil des ministres rejetèrent cette offre sans que le Parlement en ait rien su; et Waddington put, sans altérer la vérité, donner à la Chambre l'assurance que la France était sortie du traité de Berlin « libre d'engagements » et « les mains nettes au milieu de la distribution des parts ». Mais, peu après, en juillet 1878, le même ministre se faisait adresser par lord Salisbury une lettre l'engageant à joindre la Tunisie à l'Algérie. Ce n'est que par cet échange de lettres que s'est exprimé l'accord franco-anglais. Le Parlement n'en a eu connaissance qu'avec le public, au mois d'avril 1881. Ainsi cette grande affaire tunisienne, qui devait être, selon l'expression de M. de Courcel à Gambetta hésitant, « le baptême diplomatique de la République », fut conclue secrètement, par le gouvernement seul, en dehors du pays et de « ses représentants ».

Aujourd'hui qu'elle semble bien avoir produit ses suprêmes effets, l'alliance russe ne s'est encore manifestée que par les symptômes extérieurs dont nous avons parlé. On n'a cependant pas oublié l'émotion qui a saisi la France lorsqu'elle apprit qu'elle était enfin sortie de l'isolement redoutable dont elle souffrait depuis 1870 et que, désormais, elle pourrait considérer avec plus de confiance la menace allemande qui ne ces-

sait de peser sur elle et qui avait failli éclater en 1875. M. Ribot ne faisait que constater l'exacte vérité lorsqu'il disait que cette émotion avait pénétré « jusqu'au fond de la plus petite de nos bourgades et du moindre de nos villages ».

C'est encore par des ententes secrètes qu'a été conclue « l'entente cordiale » qui a été le germe de l'alliance anglaise.

C'est par une série d'ententes secrètes que nous avons établi notre domination au Maroc, et notamment par le pacte secret de 1904 conclu avec l'Espagne[1]. Ce pacte ne pouvait d'ailleurs être que secret, puisque nous insinuions notre prépondérance en nous abritant comme d'un paravent derrière l'intégrité de l'empire chérifien, fiction que nous opposions aux prétentions allemandes. Que cette politique n'ait pas été vue d'un bon œil par l'Allemagne, c'est certain, mais nos gouvernants n'étaient pas chargés de défendre ses intérêts, et, d'ailleurs, le traité ne lui aurait pas été plus agréable s'il avait été public.

En résumé, c'est par des ententes secrètes que la

1. Traité secret franco-espagnol (3 octobre 1904 et 1er septembre 1905). *Revue politique et parlementaire*, 1911, t. IV, p. 501, et l'appréciation de M. Fernand Faure, *ibid.*, 1912, t. I, p. 222; dans le traité congolais avec l'Allemagne, il y avait encore des clauses secrètes. La commission sénatoriale des Affaires étrangères adopta à l'unanimité une résolution ainsi conçue : « La commission estime qu'il a été fait pendant les dernières années un abus des traités secrets. » (Rapport de M. Baudin, 25 janvier 1912.) Il y eut, dans l'opinion contre les traités secrets, un mouvement qui eut son écho dans le septième discours inaugural prononcé par M. A. Dubost, président du Sénat : « La diplomatie de la France doit se fortifier toujours par la clarté, par la loyauté, par la franchise. » Peut-être, cependant, beaucoup de ceux qui s'élevèrent alors contre les traités secrets pourraient-ils aujourd'hui regretter leurs paroles. Pour juger un ensemble d'événements, il faut du recul, il faut aussi ne négliger aucun des aspects du problème ; d'abord le résultat : nous sommes installés au Maroc, et nous devions l'être; il y a tout de même quelque vérité dans cette proposition qu'un arbre se juge par ses fruits et une politique par ses résultats. Le secret a permis de ménager les susceptibilités de l'Allemagne, et d'éviter que la guerre qui menaçait depuis 1875 éclatât à cette occasion. Si nous avions eu la guerre à propos du Maroc, nous n'aurions pas joui de toutes les sympathies mondiales qui se sont groupées autour de nous.

France a inauguré en 1878 une politique coloniale dont elle peut aujourd'hui apprécier la grandeur; c'est par une série d'ententes secrètes qu'elle a pu parfaire la constitution de ce magnifique domaine de l'Afrique méditerranéenne qui est incontestablement, par sa situation comme par ses ressources, un des plus enviables du monde; c'est par une entente secrète qu'elle est sortie de l'isolement, par une autre entente secrète qu'elle a consolidé sa situation dans le monde.

En dépit des doctrinaires qui lui enseignaient que la résignation et le silence sont des « vertus évangéliques » qui ne sont pas de mise dans les démocraties [1], le peuple français a fait une confiance complète à son gouvernement depuis le début des hostilités, et il n'a pas songé un seul instant à exiger la publication immédiate des conventions dont le fruit a été l'unité d'action sur l'unité de front. La victoire diplomatique remportée en août 1916 par la France dans les Balkans est due au ministre qui, surmontant les obstacles accumulés par les Alliés, par une partie de l'opinion publique et du Parlement, a maintenu un corps expéditionnaire à Salonique, et dans le secret le plus absolu, dissimulé par une villégiature du roi Ferdinand et de M. Bratiano, a arrêté les conditions de l'entrée de la Roumanie dans le conflit, à côté des puissances de l'Entente. A cette victoire diplomatique, le Parlement n'a contribué qu'en continuant sa confiance à l'homme d'État éminent qui, par sa force de persuasion, sa ténacité et sa haute perspicacité, avait su l'inspirer aux Alliés eux-mêmes, qui lui avaient insensiblement laissé la direction diplomatique de la guerre en Orient [2].

Bref, tous les grands résultats de la diplomatie française, tous ceux qui marquent un tournant de notre histoire sont l'œuvre du gouvernement seul; et il n'en

1. *Homme enchaîné*, 20 octobre 1915.

2. Nous ne changeons rien à ces lignes, écrites au moment où l'entrée en scène de la Roumanie soulevait les cœurs de larges espérances. Les déceptions qui ont suivi et qui semblent se rattacher pour partie aux agissements de l'ancien régime russe, ne suppriment pas la valeur du succès diplomatique alors remporté.

a informé les assemblées et l'opinion qu'à l'heure qu'il a lui-même fixée et dans la mesure qu'il a lui seul jugée bonne.

3. *Dans l'état actuel du monde politique et pour un avenir dont il est impossible de prévoir la durée, il serait dangereux de priver le gouvernement de la République de la faculté de conclure des traités secrets.*

Si on avait à rechercher quel serait, pour un monde idéal, le plus parfait des systèmes diplomatiques, on en exclurait sans doute les traités secrets. Mais, posée en ces termes, la question ne serait rien qu'un pur jeu de l'esprit. Le seul problème qui mérite de retenir l'attention est de savoir, étant donné l'état du monde et en particulier de l'Europe, quel système permettra le mieux à la France d'y défendre ses intérêts [1].

Or, la France vit en fait dans un monde qui ne manifeste aucunement l'intention de renoncer au régime des traités secrets. Elle « diplomatisera » sur la place publique, comme le disait Cambacérès, le jour où elle n'aura à traiter qu'avec des États libres, et sincèrement disposés eux aussi à ne traiter seulement qu'au grand jour. Mais, dans la situation actuelle de l'Europe, les gouvernements démocratiques seraient condamnés à une sorte d'infériorité politique s'ils n'avaient pas la faculté d'user envers les autres gouvernements des moyens que ceux-ci emploient. La France ne connaîtra plus sans doute les mauvais jours des lendemains de « la guerre », de celle de 1870; elle ne verra plus la majorité des monarchies européennes l'enserrer dans un réseau d'ententes mystérieuses, et dont les mailles menaçaient de devenir chaque jour plus étroites; mais, si nous espérons qu'elle ne se retrouvera plus dans une

1. Je n'ignore pas que cette sorte de pragmatisme politique choque un certain nombre de nos amis des États-Unis d'Amérique. Ils nous jugent trop souvent du haut de leurs principes absolus. Qu'ils réfléchissent cependant qu'ils n'ont eu jusqu'ici qu'une politique extérieure très simple, qu'ils n'ont pas eu depuis longtemps de puissants ennemis à redouter et que *jusqu'ici* ils n'ont pas connu à côté d'eux une menace allemande.

situation aussi angoissante, il est probable qu'elle se heurtera encore à des problèmes, sinon de même gravité, tout au moins de même nature. Elle ne pourra évidemment les résoudre qu'en s'adaptant au milieu et en usant des moyens qui y ont cours. « Comment, disait Merlin de Thionville à la Convention, comment pouvez-vous prétendre à rompre cette coalition de rois, si vous vous ôtez la faculté de traiter secrètement avec quelques-uns d'entre eux ? »

Pouvons-nous astreindre la diplomatie européenne à l'observation des principes démocratiques proclamés par notre première Constituante ? Non, évidemment. Il ne nous reste alors qu'à adapter nos institutions aux pratiques, aux conditions, aux nécessités de cette diplomatie. Autrement, les intérêts de la France, c'est-à-dire ceux de la plus grande démocratie d'Europe, et peut-être, au point de vue moral, de la plus grande démocratie du monde, risqueraient d'être sacrifiés. Pour défendre les intérêts véritables de la vraie démocratie, il faut renoncer à l'intransigeance d'un certain doctrinarisme démocratique. Concédons, si l'on veut, suivant le mot de « l'incomparable cardinal » (c'est ainsi que Gambetta désignait Richelieu), que « l'on va souvent au but, comme les rameurs, en lui tournant le dos [1] ».

Voilà une occasion admirable qui se présente; une nation veut se dégager des liens qui lui sont devenus trop lourds et profondément antipathiques; elle veut joindre ses destinées à celles de la France, mais elle exige la discrétion, redoutant à bon droit quelque mauvais coup de ses anciens alliés. Allons-nous écarter

1. C'est l'idée qu'en termes excellents a exprimée M. Poincaré, président du Conseil et ministre des Affaires étrangères, le 1er mars 1912 (*Journal officiel*, Déb., p. 556) : « Je ne crois pas cependant qu'on puisse refuser au gouvernement, d'une manière systématique et absolue, le droit de signer avec des puissances étrangères des conventions qui ne soient pas destinées à une *publicité immédiate*. Pour que cette interdiction fût justifiée (*interruptions à l'extrême gauche et sur divers bancs à droite*).... Messieurs, on croirait vraiment que nous sommes seuls dans le monde... (*Vifs applaudissements à gauche et au centre.*) »

cet accord avantageux, pour le simple motif de satisfaire une idée abstraite, et d'ailleurs discutable[1]? Est-ce que d'ailleurs ces exemples abstraits ne synthétisent pas, dans une certaine mesure, l'histoire des rapports de l'Italie et de la Roumanie avec les empires du Centre d'une part, avec les Alliés d'un autre côté?

L'Italie, liée à l'Allemagne par des traités conclus par des gouvernants inconscients des aspirations du peuple, veut s'entendre avec nous au sujet de l'empire de la Méditerranée; elle nous fait des ouvertures en ce sens, mais exige le secret. Allons-nous, sous prétexte de refuser ce secret, sacrifier les intérêts les plus évidents de la France?

Et combien il faut systématiquement fermer les yeux devant les plus manifestes réalités pour affirmer doctoralement : « Ce qui ne peut pas être publié ne doit pas être signé[2] ! » Ne pourrait agir au grand jour et jouer cartes sur table, que l'État qui n'aurait rien à craindre d'un autre : « Il faut du secret dans les traités, observait très justement Boissy d'Anglas[3], car, dès le moment que vous traitez avec une puissance, elle devient opposée aux puissances avec lesquelles vous ne traitez pas. Je suppose que nous convenions avec le gouvernement d'une nation de faire une descente en Angleterre : faudra-t-il venir le dire à la Convention? Faudra-t-il venir lui exposer les conditions du traité et les mesures que l'on prendra pour faire réussir cette expédition? » « Il ne faut pas, insistait Roux, montrer les armes dont nous voulons frapper nos ennemis. » Ce

1. « Si, dit Legendre le 22 ventôse an III, une puissance de la coalition veut traiter avec vous à condition que le traité restera secret pour que le reste de la coalition n'envahisse pas son territoire et ne lui déclare pas la guerre, la repousserez-vous? » Boursault insistait sur cette idée de bon sens : « Je suppose, disait-il, que l'Autriche veuille traiter avec la République, mais à condition que le traité demeurera secret pendant deux ou trois mois, parce qu'elle a elle-même à traiter avec une autre puissance. Si vous trouvez ce traité utile, irez-vous divulguer ce secret, ou refuserez-vous de traiter avec elle à cette condition? » (23 ventôse an III : *Moniteur*, 26, p. 717.)

2. Sidney Low, *The Autocracy of the Foreign Departement*, dans *Fortnightly Review*, 1er janvier 1912.

3. 26 ventôse an III, *Moniteur* du 30, p. 734.

qui est, d'autre part, certain, c'est que, pendant longtemps encore, les États faibles auront besoin, dans certaines circonstances, de maintenir une situation peu claire et peu certaine. Que, par exemple, la Roumanie ait eu avant l'heure qu'elle voulait elle-même choisir l'obligation de se prononcer ouvertement en faveur des Alliés, les empires du Centre, au lieu de se borner à l'envahir, comme ils ont malheureusement réussi à le faire, l'écrasaient au moment de la retraite russe, avant qu'elle ait eu son armée en état, avant qu'elle ait eu des munitions en quantité convenable. Un État dans cette situation peut se trouver contraint de désirer des traités rigoureusement secrets : refuserons-nous au gouvernement de la France le moyen de les conclure, même s'ils sont très avantageux ? Quel bénéfice y aurait-il eu à mettre le gouvernement de M. Briand dans l'alternative de commettre une violation de la constitution ou de se déclarer incompétent pour conclure le traité nécessairement secret qui a lié la Roumanie aux pays de l'Entente ? Combien, au contact de la réalité de ces événements formidables, apparaît puéril, mesquin et d'ailleurs périlleux le sophisme de notre grand écrivain Anatole France : « Une diplomatie publique n'est peut-être pas possible. Mais elle est nécessaire. Et vous ne sauriez croire avec quelle facilité l'impossible se fait dès qu'il est nécessaire [1] » !

Dans la diplomatie comme ailleurs, il faut suivre la règle du jeu : on peut être sûr que la France ne trichera pas et qu'elle ne commettra de déloyauté envers personne ; mais, dans une partie où c'est son existence qui est en jeu, elle n'aura pas la naïveté de montrer ses cartes à son adversaire [2].

1. *Diplomatie et Démocratie*, librairie de *l'Humanité*, 1906, p. 5.
2. Dans le remarquable débat qui s'est déroulé à la Convention du 22 au 27 ventôse an III, les hypothèses dans lesquelles un traité secret peut être nécessaire ont été indiquées avec une clarté de vues à laquelle les derniers événements donnent une sorte de caractère prophétique : « Telle puissance, dit La Réveillère-Lépeaux, ne peut faire la paix qu'en convenant avec vous d'articles secrets dont la trop prompte manifestation pourrait la faire écraser par les coalisés avant qu'elle eût pu se mettre en mesure de se garantir ; telle autre ne peut que

Maintenant, il s'agit de bien s'entendre sur les principes premiers ; car il y a des adversaires de la diplomatie secrète qui reculent très loin et disent : sans doute, la diplomatie doit être secrète, mais une démocratie ne doit pas avoir de diplomatie, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas avoir d'alliances. « Les alliances guerrières, écrit M. Sembat, supposent des plans secrets, des négociations cachées, une capacité de dissimulation et d'intrigue[1]... » Ainsi est proclamée la connexité nécessaire du système des traités secrets et de la politique des alliances. C'est la politique des alliances que l'on rejette. Et M. Sembat écrit : « L'alliance russe n'a jamais été une alliance. » On me dispensera évidemment d'une réfutation dont les faits se sont largement chargés[2]. Oublie-t-on que le souci constant de l'Allemagne depuis 1870 a été de parfaire l'écrasement de la France ? Oublie-t-on qu'en 1875 le danger fut écarté en partie grâce à une intervention du tsar et que l'alliance russe, comme le disait M. Ribot à Bapaume, a créé véritablement une « situation nouvelle » ? A quelle aberration d'esprit faudrait-il donc descendre pour souhaiter que la France, avec ses 39 millions d'habitants, restât isolée en face d'une Allemagne qui en a 69 millions et qui n'a pas un instant cessé d'être menaçante dans une Europe telle que la guerre vient de la révéler aux esprits les plus prévenus, aux yeux les plus décidés à ne pas voir, aux oreilles les plus résolues à ne pas entendre ? Quel idéal étrange pour la France que celui d'une politique de renoncement, de cou tendu, de mouton à l'abattoir !

On objecte que le secret des grandes combinaisons internationales sera pour elles une cause de faiblesse;

dans ce cas arrêter avec vous des manœuvres de guerre qui servent à déconcerter l'ennemi qui vous sera devenu commun ; une troisième peut armer en votre faveur, mais elle a besoin du secret pour n'être pas attaquée et ruinée par ses voisins avant qu'elle ait pu prendre ses dispositions... » (26 ventôse an III : *Moniteur* du 29, p. 731.)

1. *Faites un roi...*, p. 30.

2. Au moment où ces lignes s'impriment, les grandes démocraties libérales se demandent avec anxiété si l'anarchisme russe ne va pas leur faire regretter le tsarisme.

car, avec les systèmes militaires actuels, ce ne sont plus quelques forces mercenaires, auxquelles importerait peu la justice des causes, qui sont appelées à leur donner la sanction des armes : c'est le peuple tout entier ; et comment espérer qu'il se trouverait unanime derrière son gouvernement pour sceller de son sang un traité qu'on ne lui a seulement pas fait connaître [1] ?

Cette objection ne manque pas d'être impressionnante. Cependant, pour en examiner la valeur, interrogeons les faits. On a singulièrement exagéré l'émotion *du pays* au moment où il apprit que la question marocaine avait été réglée par des traités secrets. Il y a eu des mécontentements incontestables dans une partie de la Chambre et du Sénat ; la question a été examinée dans des articles nombreux sans doute, mais dont plusieurs étaient favorables à la prérogative gouvernementale de conclure des traités secrets [2]. On a une tendance trop générale dans le monde politique à appeler « pays » le cercle plus ou moins étroit auquel on réserve ses sympathies. Mais, si l'on considère dans leur ensemble les citoyens qui portent quelque intérêt aux affaires publiques, on peut affirmer que, dans leur grande majorité, ils ont été très sensibles aux sacrifices que la France dut faire à la conservation de la paix, et, pour le reste, assez indifférents à la façon dont ces sacrifices avaient été consentis.

De même, le peuple français a marqué une indifférence totale au sujet de la manière dont a été conclue l'alliance russe. Heureux de sortir d'un isolement qui lui pesait et dont il comprenait les dangers, il n'a pas demandé compte au gouvernement des moyens qu'il

1. « Cela (la diplomatie secrète) est incompatible avec l'état des sociétés modernes, incompatible surtout avec ces grands mouvements de la politique internationale qui ont une si grande gravité, parce qu'ils peuvent préparer, pour les peuples qu'ils entraînent, des guerres formidables. *Ces mouvements, il faut que les nations les comprennent, si l'on veut que, l'heure venue, elles soient résolues à en accepter virilement les effets.* » (Discours de M. Albert de Mun, 15 décembre 1910.)

2. Notamment : Aulard, dans *l'Action nationale* ; Dauzat, *Revue politique et parlementaire*, mai 1912 ; Bourgeois, *Grande Revue*, 15 janvier 1912, etc.

avait employés; il n'a vu que les résultats, qu'avec un instinct politique profond il avait jugés satisfaisants, des stipulations qu'il n'a pas demandé à connaître. Il n'a pas souffert de rester dans l'ignorance des négociations préliminaires, des détails, des clauses, du texte du traité. Il a salué avec soulagement la fin de sa solitude et de son insécurité. Il s'est gardé de compromettre par une curiosité inopportune ce résultat qu'il saluait avec joie. Il a laissé les ministres des pays respectifs consolider l'alliance, en préciser les détails, et n'a pas pris ombrage des entretiens que ses gouvernants ont eus, en dehors d'elle, avec ceux de la nation « amie et alliée ». Et M. Jaurès lui-même, adversaire déterminé des traités secrets, déclarait « du devoir de tous les Français de ne rien faire qui puisse ébranler ou détruire l'accord franco-russe ». — Y a-t-il eu une voix, une seule voix, pour formuler timidement la moindre réserve, au milieu de la satisfaction générale, parce que M. Briand avait négocié et obtenu la coopération de la Roumanie au milieu du secret le plus absolu?

Voilà un premier ordre de faits important. En voici d'autres: par un traité secret, Crispi engage l'Italie dans une alliance avec les empires du Centre; par un autre traité, également secret, le roi Carol de Hohenzollern prétend lier à sa patrie d'origine les destinées du pays sur lequel il a été appelé à régner. Sans engager ici de discussion juridique, ni même politique, sur la portée exacte des termes de ces engagements, on peut affirmer qu'ils n'ont pas produit les résultats qu'à tort ou à raison en escomptait l'Allemagne. Pourquoi? Parce qu'ils n'ont pas été ratifiés par le peuple. Et cet ensemble de faits est particulièrement instructif. Dans un grand peuple esclave comme l'Allemagne, les gouvernants peuvent conclure toutes sortes de traités secrets et le peuple s'inclinera; mais, dans les pays de civilisation avancée et notamment dans les pays de civilisation latine (France, Italie, Roumanie) où règne un instinct politique profond, un traité secret, pour avoir toute sa force, doit correspondre aux besoins, aux aspirations, aux sentiments, aux traditions du peuple.

Ainsi, en dehors de toutes les formes constitutionnelles, s'exerce sur les traités secrets un large contrôle populaire. C'est une constatation qui est de nature rassurante [1].

Mais, dans tous les cas, tant qu'il y aura une Europe nouant des traités secrets, un pays s'affaiblirait en y renonçant pour sa part.

Il y a, objectera-t-on, un mouvement dans plusieurs pays contre la diplomatie secrète. Ce mouvement s'est même traduit en Angleterre par la fondation d'une puissante ligue, l'*Union of democratic control*, et il a provoqué une littérature abondante en tête de laquelle se place l'ouvrage remarquable de M. Ponsonby, membre de la Chambre des communes : *Democracy and Diplomacy*, qui est précisément dédié à cette ligue [2].

Mais il ne faut pas ignorer la portée et la signification de ce mouvement. En Angleterre, le roi reste théoriquement seul compétent pour la conclusion des traités, et son activité à ce point de vue est seulement soumise au contrôle général qui résulte de l'existence du régime parlementaire : en sorte que, pour un certain nombre d'Anglais, le régime français, dans lequel certaines catégories de traités sont soumises à l'approbation formelle du Parlement, apparaît comme un idéal démocratique. — Il faut aussi nous mettre en garde contre les tendances ou les intérêts politiques qui se dissimulent derrière les campagnes, en apparence les plus désintéressées, en faveur d'une réforme constitutionnelle. Or il est bien établi que la fondation de l'*Union of democratic control* est due à des tendances antirusses, antiententistes, en un mot à des tendances

1. Il n'est pas rare d'entendre des opposants s'indigner d'une *différence fondamentale* entre la politique suivie par le gouvernement et la volonté du pays. Mais, comme les mêmes gémissent sur l'indifférence du pays à l'égard de cette politique étrangère, on peut se demander comment ils ont pu constater cette « différence fondamentale ».

2. V. encore Sidney Low, *The Autocracy of the Foreign Department* (*loc. cit.*) ; John Macdonel, *Secret or constructive diplomacy*, dans *Contemporary Review*, juin 1916, p. 719 ; Swift Mac Neill, *Foreign policy and parliamentary control*, dans *Fortnightly Review*, 1911, t. I, p. 209.

germanophiles[1]. Dans tous les cas, elle a été fondée depuis la guerre par des adversaires déterminés de l'intervention, qui se donnent ouvertement pour tâche de faire revivre les vieilles illusions sympathiques que le germanisme est toujours si bien prêt à exploiter. La ligue ne dissimule pas ses attaches avec l'*Independent Labour Party*, et, parmi ses promoteurs, on trouve sans surprise les mêmes hommes qui, il y a quelques années, menèrent, aux côtés de sir Roger Casement, le traître irlandais allié de l'Allemagne, une campagne, évidemment inspirée par l'Allemagne, contre la colonisation belge dans l'Afrique équatoriale. Dans tous les cas, les intrigues germaniques sont si évidemment mêlées à la fondation de l'*Union of democratic control* qu'au congrès tenu à Bristol en novembre 1915 par le *Labour party*, 1.045.000 voix contre 688.000 rejetèrent une motion condamnant la diplomatie secrète, motion proposée par le député Jowett, un des adversaires les plus irréconciliables de sir Edward Grey et germanophile notoire.

Il y a aussi en Allemagne, et notamment dans la sozialdemokratie, quelques apparences de velléités contre la diplomatie secrète. Le congrès tenu par les socialistes austro-allemands à Vienne (12 et 13 avril 1915) a réclamé le contrôle parlementaire sur tous les traités internationaux[2]. D'autre part, vers la fin de l'année 1915, Liebknecht posait au gouvernement, devant le Reichstag, une série de questions parmi lesquelles nous relevons la suivante : Question 5 : « Le gouvernement

1. Dans *National Review*, février 1916, p. 877, F. J. C. Hearnschaw classe l'U. D. C. parmi les *minor horrors of war* et il estime même que c'est la plus dangereuse de toutes, par sa puissance, sa malice, son hypocrisie. L'U. D. C. aurait été fondée, après la guerre, sous l'inspiration des passions suivantes : 1° haine contre sir Edward Grey et à un moindre degré contre M. Asquith ; 2° détestation de la Russie ; 3° répugnance contre l'entente franco-anglaise ; 4° indifférence au sort de la Belgique et de la Serbie ; 5° affection pour l'Allemagne, dont les intentions pacifiques sont toujours proclamées par les fondateurs de l'Union pour le contrôle démocratique ; 6° regrets amers que l'Angleterre ait pris part à la guerre déchaînée par la perfidie de l'Allemagne. — L'U. D. C. a été, en septembre 1917, l'objet d'une information judiciaire.

2. *Journal de Genève*, 23 avril 1915.

sait-il que tout le peuple réclame le contrôle de la politique extérieure de l'Allemagne, c'est-à-dire que la diplomatie secrète soit soumise à un contrôle permanent et public? Le gouvernement est-il prêt à saisir le Reichstag, dès cette session, du projet de loi qui consacre ce désir et rende le peuple maître de la guerre? » C'est là une proposition qu'il convient d'examiner avec le même esprit de méfiance que les autres vœux et réclamations de la sozialdemokratie; elles sont toujours inspirées par un intérêt allemand. C'est comme pour le désarmement : que MM. les Allemands commencent! En 1913, dans un article accueilli par une revue française, le professeur Ostwald demandait à la France, noble, généreuse, idéaliste, de faire « le grand pas ». C'était le titre de l'article. Le « grand pas » aurait consisté à désarmer la première afin d'entraîner le désarmement général. C'était le moment où l'Allemagne accumulait ses armements avec une hâte fiévreuse, en vue de l'agression prochaine...; il fallait désarmer, afin d'être hors d'état d'opposer la moindre résistance à l'Allemagne. Il en serait de même de la renonciation à la diplomatie secrète : l'Allemagne verrait dans notre jeu et nous ne verrions pas dans le sien. Par quelle procédure internationale, en effet, parviendrait-on à forcer le gouvernement allemand à n'avoir pas de secrets pour le peuple et pour le Reichstag, qui se sont toujours montrés serviles et peu curieux des desseins de leurs chefs? La suppression de la diplomatie secrète aurait, dans ces conditions, pour résultat de livrer à l'Allemagne les secrets diplomatiques du monde sans aucune réciprocité.

La propagande allemande dans les pays neutres et dans les autres a tendu un piège assez grossier et qu'il importe d'éviter. On nous invite à répéter cette phrase creuse et qui ne correspond à aucune réalité, que la suppression des traités secrets entraînerait presque mécaniquement la fin de toutes les guerres. On nous engage ainsi à donner inconsciemment raison au chancelier de Bethmann-Hollweg affirmant que les constitutions démocratiques de la France et de l'Angleterre

n'ont pas empêché ces puissances de conclure des traités secrets, « ce qui fut la principale cause de la guerre[1] ». On veut nous prendre dans l'engrenage du système de la *responsabilité partagée*. Pour endormir nos méfiances, on concède que les empires du Centre ne sont pas absolument innocents; mais les États de l'Entente ne peuvent pas se prétendre non coupables puisqu'ils avaient une diplomatie secrète. Afin de pousser les neutres à cette attitude de Ponce Pilate, indifférente à l'innocence ou au crime, les Allemands répandent dans le monde, reproduits à des milliers d'exemplaires, d'anciens articles du temps de paix, traduits avec plus ou moins de fidélité, dans lesquels des publicistes français accusaient la diplomatie secrète de M. Delcassé de préparer la guerre, laissant dans l'ombre les conditions auxquelles, d'après eux, la paix pouvait être conservée : renonciation de la France à sa mission historique, humiliation complète, soumission absolue aux volontés de l'Allemagne. Avec quelle prudence nous devons mesurer la répercussion, au delà de nos frontières, de nos polémiques intérieures!

Un membre germanophile de l'*Independent Labour Party*, M. Ramsay Macdonald, appuyé par MM. Anderson, Bruce Glasier et quelques autres, s'écriait au congrès socialiste de Bristol, à la fin de 1915 : « C'est dans la chaudière de la diplomatie secrète que l'on a fait cuire l'infernal bouillon de la guerre. » Est-il besoin de discuter pareille absurdité? Est-ce que vraiment la guerre a révélé un secret? Est-ce que tous ces fameux secrets diplomatiques ne sont pas des secrets de polichinelle? Est-ce qu'il y avait, je ne dis pas un homme d'État au monde, mais un seul lecteur de journal, un seul *man in the street* ignorant que la Russie ne laisserait pas écraser la France et réciproquement? Et en quoi le secret dans le détail des clauses avait-il quelque chose de belliqueux? On serait mieux fondé à répéter

1. Déclarations de M. de Bethmann-Hollweg à M. Karl von Wiegand, représentant le *New-York World*, dans *le Temps*, 27 mai 1916.

la parole de Merlin de Thionville : « Il n'y a que les ennemis de la paix qui ne veulent pas qu'il y ait des articles secrets [1]. » Non ! ne donnons pas de prise à la légende que c'est l'agneau qui aurait commencé. La guerre est née exclusivement des appétits, des ambitions et de l'orgueil de l'Allemagne. Si l'Allemagne a déchaîné contre elle plus d'ennemis qu'elle ne pensait en rencontrer, c'est qu'elle a outrageusement violé des chiffons de papier qui, malheureusement pour elle, n'avaient rien de secret, et notamment le traité qui garantissait la neutralité de la Belgique. Il ne faut pas, par des affirmations dépourvues de tout fondement, la décharger de la moindre parcelle de l'écrasante responsabilité qui pèse exclusivement sur elle et que l'on disperserait injustement sur toutes les nations ou absurdement sur une entité politico-juridique : la diplomatie secrète. Nous pouvons hardiment reprendre à notre compte le mot que le professeur Gilbert Murray appliquait à son pays : si, il y a quelques années, un ange avait été envoyé du ciel sur la terre avec mission de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la paix au monde, il n'aurait certainement pas commencé par réformer la constitution et la politique française.

§ 4. — Est-il possible de réglementer, en le limitant, le pouvoir du gouvernement de conclure des traités secrets ?

Mais, si les traités secrets sont nécessaires dans certaines circonstances, est-il nécessaire de laisser au gouvernement, pour les conclure, une liberté absolue, illimitée et sans contrôle ? Cambacérès ne l'avait pas pensé et il fit, devant la Convention, une tentative très intéressante, mais qui ne fut pas couronnée de succès. Quelles sont donc les garanties que l'on pourrait imaginer pour éviter les abus par le gouvernement de la faculté qui lui est reconnue ?

1° *Contrôle limité, indirect ou secret lui-même, de la*

1. 23 ventôse an III, *Moniteur* du 26, p. 718.

représentation nationale sur les traités secrets. — La première idée qui est venue à l'esprit, c'est d'associer, dans une certaine mesure, la représentation nationale à la conclusion des traités secrets. Ce contrôle peut s'imaginer de diverses façons :

On pourrait penser d'abord à une sorte de blanc-seing que le gouvernement devrait demander aux assemblées, une sorte de ratification de confiance que celles-ci devraient fournir les yeux fermés. C'est le sens de la proposition que Chazal et Hermann apportèrent à la Convention le 23 ventôse an III. Le gouvernement, lorsqu'il aurait conclu un traité secret, viendrait devant le Parlement et lui dirait : « Nous avons été contraints de signer une convention secrète. Avez-vous confiance que nous étions capables de défendre pour le mieux les intérêts du pays ? Dans le cas de l'affirmative, ratifiez ce traité sans le connaître. » La Convention ne s'arrêta guère à cette idée : « Pour moi, dit Duroy, je ne voudrais pas sortir d'ici après avoir voté ce que j'ignorais. » C'était d'ailleurs là un système impossible qui aurait jeté un malaise dans la Convention, qui aurait légitimement inquiété les nations contractantes et qui aurait singulièrement mis en éveil les puissances étrangères à ce traité.

Plus sérieuse est l'idée de soumettre les traités secrets à une ratification que les Chambres devraient donner elles-mêmes en *comité secret*. C'était encore une transaction que proposait Chazal [1]. Mais cette proposition fut rejetée pour des motifs divers. Cambacérès, partisan du secret des traités, restait systématiquement hostile au comité secret des assemblées : il voyait dans une délibération hors du contrôle de la publicité un danger tel qu'il ne voulait pas permettre que des précédents s'établissent même à propos des problèmes si graves de la politique extérieure [2]. Mais l'objection la plus grave, c'était évidemment qu'avec une combinaison pareille, on perdait tout le bénéfice du secret ; non pas tant à

1. 23 ventôse an III, *Moniteur* du 26, p. 717.
2. *Id.*, p. 716.

raison des fuites qui se produisent nécessairement dans une assemblée nombreuse qu'à raison du danger qu'il y a de signifier solennellement au monde qu'on a un secret à garder : c'est une grande maladresse, comme l'observait Bourdon de l'Oise [1], car les puissances étrangères auront leur attention excitée et, avec un peu de raisonnement et de perspicacité, elles ne tarderont pas à deviner quel est ce secret autour duquel on a fait tant de bruit [2].

Beaucoup plus séduisante, comme plus pratiquement réalisable, est l'idée de limiter l'arbitraire du gouvernement par l'adjonction d'une commission qui représenterait le Parlement auprès de lui, pour opérer en quelque sorte en son nom la ratification des traités secrets. C'était la transaction qu'imaginait Cambacérès : il n'osait pas demander à la Convention de reconnaître au Comité de Salut public une liberté absolue pour la conclusion des traités secrets, et il espérait faire triompher plus facilement le principe de sa proposition ; mais la Convention lui accorda *ultra petita :* elle lui concéda le droit de conclure seul les traités secrets [3].

M. Jacques Piou, qui s'était fait, devant le Parlement de la troisième République, l'organe des intransigeances de la Constituante, a cependant reconnu, après la Convention, qu'en certaines hypothèses le secret pouvait être nécessaire, mais il reprenait l'idée de Cambacérès. Dans les pays monarchiques, un conseil privé, composé des principaux personnages de l'État, sert au pouvoir royal de guide et de frein ; constituons donc,

1. 23 ventôse an III, *Moniteur* du 25, p. 714.

2. La constitution de l'an VIII (art. 50, al. 2) s'inspirait cependant de cette idée en décidant au sujet de la ratification des traités : « Seulement, les discours et délibérations sur ces objets, tant dans le Tribunat que dans le Corps législatif, se font en comité secret, quand le gouvernement le demande. »

3. Il y eut, au sein de la Convention, des divergences de détail sans intérêt actuel : la commission adjointe serait-elle une commission spéciale ou bien le comité de législation ? Voir le discours de La Réveillère Lépeaux (23 ventôse an III : *Moniteur* du 29, p. 732). C'est le 26 ventôse que la Convention rejette l'adjonction au Comité de Salut public de toute commission ou comité (*Moniteur* du 30, p. 733).

disait-il, un conseil privé du gouvernement démocratique! Que, par exemple, un comité de 6 députés et de 3 sénateurs soit mis au courant de tous les traités secrets, jusqu'au jour où ils seraient communiqués au Parlement. — C'est dans cet esprit que M. Jacques Piou et 50 de ses collègues déposaient une proposition de résolution tendant à déclarer qu'il y a lieu de reviser l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875 [1].

L'idée d'une représentation du Parlement auprès du gouvernement, pour limiter son arbitraire dans la conclusion des traités secrets, est une de celles qui viennent le plus naturellement à l'esprit. Aussi la retrouvons-nous formulée en Angleterre, notamment par le professeur Sidney Low : il propose la constitution d'un *Joint committee* composé de 12 commoners et de 8 lords et qui serait élu à la proportionnelle pour toute la durée de la législature [2].

Cette solution a toujours été rejetée, et avec raison, à mon sens, pour d'excellents et multiples motifs : 1° d'abord, elle aurait, à un degré moindre, il est vrai, l'inconvénient signalé au sujet du comité secret : si le gouvernement veut conclure un traité secret, il est maladroit d'aller le crier par-dessus tous les toits de l'Europe ; 2° ce comité ferait double emploi avec le Conseil des ministres, qui n'est autre chose en somme qu'un comité composé de députés et de sénateurs ; 3° enfin, il risquerait de paralyser l'action diplomatique de la France. Et nous en revenons toujours au terrain des principes sur lequel Thibaudeau avait si justement ramené la question, il y a un siècle et quart. « Il s'agit dans ce moment, s'écria-t-il, de savoir si vous

1. 1er mars 1912, *Journal officiel*, p. 551 et suiv. La Chambre a rejeté cette proposition par 372 voix contre 146 (*Ibid.*, p. 556). Voir aussi l'interpellation Ernest Roche « sur les mesures législatives qu'il convient de prendre pour qu'à l'avenir soit évité au Parlement et au pays le danger de se trouver en présence de traités qu'ils n'ont pas consentis et qu'on impose à leur approbation quand il n'est plus temps de les modifier » (discussion de l'interp. 8 mars 1912 : *Journal officiel*, Déb., p. 651 et suiv.).

2. *The Autocracy of the Foreign Department*, dans *Fortnightly Review*, 1er janvier 1916.

aurez un gouvernement ou si vous n'en aurez pas. » L'existence de pareille commission enlèverait au gouvernement toute responsabilité. Dans le cas où la commission serait d'une opinion différente de celle du gouvernement, on aurait, dit justement Bourdon de l'Oise, un gouvernement à deux têtes dont l'une irait à droite et l'autre irait à gauche. C'est ainsi qu'en divisant l'action, on n'a pas de gouvernement ou bien on en a un détestable à cause de son incohérence. — Il faut, non seulement à raison de l'ordre à l'intérieur, mais pour sauvegarder la grandeur de la France à l'extérieur, se résigner à avoir un gouvernement, et un gouvernement véritable avec l'initiative et la responsabilité. Si on n'investit pas le gouvernement d'une grande confiance à l'intérieur, on ne lui donne pas celle des gouvernements étrangers; la création d'une commission qui tiendrait le gouvernement en tutelle le dégraderait aux yeux de l'Europe, et lui enlèverait l'autorité et la liberté dont il a besoin pour saisir les occasions au mieux des intérêts de la France.

Je crois donc qu'il n'est pas souhaitable qu'une revision constitutionnelle vienne astreindre le gouvernement à la collaboration d'une commission parlementaire pour la conclusion de tous les traités secrets. Mais je considère comme excellente la pratique qui consisterait à consulter les chefs de parti dans le Parlement et à les tenir au courant des clauses principales qui viendraient à être conclues. Le gouvernement ferait cette communication à son heure et dans la mesure où il le jugerait convenable. Cette pratique existe et il est grandement désirable de la voir se confirmer et se développer[1].

2° *Limitation de l'objet des traités secrets.* — On peut aussi songer à limiter l'arbitraire de l'exécutif en définissant le domaine dans lequel il serait toléré de conclure des conventions secrètes.

1. La commission sénatoriale des Affaires étrangères, qui comprend toujours plusieurs anciens ministres et présidents du Conseil, pourrait parfaitement, sans revision de la constitution et avec toute l'élasticité désirable, jouer le rôle de conseil privé du gouvernement républicain.

La Convention chercha en vain une formule. Certains orateurs, tels que Albitte et Audoin, ne voulaient permettre le secret que pour les conventions préparatoires, non pour les traités définitifs. Gaston et Ricard insistèrent pour exclure des clauses secrètes toutes celles qui auraient trait à une modification du territoire[1]. Ricard ajoutait même dans les matières réservées, en outre de l'Unité et de l'Indivisibilité de la République, la constitution de 1793.

Mais la Convention eut la volonté de faire autre chose que de « changer d'anarchie ». Elle se laissa convaincre par Bourdon de l'Oise, qui lui montra les avantages de la liberté gouvernementale et les dangers des limitations proposées : elles pourraient faire naître dans l'esprit des nations traitant avec la France des doutes sur la compétence du gouvernement. Aussi, sur la proposition de Cambacérès, la Convention se borna-t-elle à adopter deux articles qui ne créaient pas de véritable restriction à la liberté d'action du gouvernement. Le premier portait que « les engagements secrets contractés avec les gouvernements étrangers ne peuvent avoir pour objet que d'assurer la défense de la République ou d'accroître ses moyens de prospérité » (art. 4). C'était, on le voit, une satisfaction purement platonique accordée aux doctrinaires trop ombrageux sur les questions de principe. La seconde limitation, due à l'initiative de Cambacérès, est l'expression de l'idée de bon sens et d'élémentaire loyauté que nous avons indiquée au début de cet article : si le gouvernement publie un traité, il ne doit pas, d'autre part, conclure des articles secrets contraires aux articles patents[2].

1. 26 ventôse an III, *Moniteur* du 30, p. 734.

2. Art. 5 : « Dans le cas où les traités renferment des articles secrets, les dispositions de ces articles ne peuvent être ni contraires aux articles patents ni les atténuer. » Cette disposition est passée dans l'article 332 de la constitution directoriale de l'an III ; elle semble avoir été violée par le traité franco-turc du 25 juin 1802 (de Clercq, t. I, p. 188) : par les clauses publiques, les deux nations se garantissaient leurs possessions respectives, semblant conclure un traité d'alliance offensive et défensive ; mais les clauses secrètes faisaient que cette alliance

Au cours de la discussion de la constitution directoriale, le 11 thermidor an III, Eschassériaux revint sur l'idée de la limitation de la sphère des traités secrets ; il proposait de déclarer : « Il ne sera inséré dans les traités ou conventions secrètes avec les puissances étrangères aucune clause ou disposition qui porte atteinte à la liberté, à la souveraineté du peuple français et à l'intégrité de son territoire. » Daunou parla encore en faveur de la liberté gouvernementale en invoquant les avantages qu'elle avait permis au Comité de Salut public d'assurer à la France. Mais Eschassériaux parvint à faire introduire dans l'article 332 l'interdiction de l'aliénation, par traité secret, d'une partie du territoire de la République [1].

Il faut remarquer que ces limitations existent dans la constitution de 1875; l'interdiction de la contradiction entre les clauses patentes et les clauses secrètes d'un même traité peut être considérée comme une règle de droit constitutionnel coutumier, dans tous les cas comme une règle de bon sens sous-entendue dans nos textes constitutionnels. — Quant à l'interdiction de l'aliénation du territoire par traité secret, elle résulte avec une évidente clarté de la disposition d'après laquelle cette aliénation ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. La constitution de 1875 va même plus loin dans la voie de la restriction que la Convention dans son décret du 27 ventôse an III, puisque, comme nous l'avons indiqué, il ne peut évidemment y avoir de traité secret sur les matières énumérées, dans l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875, comme ne pouvant être déterminées diplomatiquement par le gouvernement qu'après une autorisation des Chambres. Je ne vois aucune matière que, sans danger pour les intérêts de la France, on pourrait ajouter à cette énumération pour la soustraire au domaine des traités secrets.

3° *Limitation du temps pendant lequel le gouvernement*

n'était obligatoire que pour la France. On trouve encore cette règle formulée dans l'article 55 de la constitution espagnole du 30 juin 1876.

1. 12 thermidor an III, *Moniteur* du 18, pp. 12, 81.

peut garder le secret. — Certains ont pensé à assigner au gouvernement un délai maximum après la conclusion du traité, délai au delà duquel il serait tenu de le publier. Prieur proposait à la Convention de fixer ce terme à cinq ou six mois [1]. Un exemple fera connaître immédiatement l'absurdité d'une pareille prétention. Supposons — ceci est une simple hypothèse — que le gouvernement français ait conclu, en 1915, avant la retraite russe, avec la Roumanie, un traité par lequel ce pays s'engageait à intervenir dans le conflit à des conditions déterminées. La retraite russe s'opère. La Roumanie ne peut intervenir sans risquer l'écrasement. Que se serait-il produit si le gouvernement français, par la simple expiration du sixième mois, s'était trouvé contraint de publier le traité ? De toute évidence, le gouvernement aurait violé la constitution. Mais il ne faut pas mettre dans les constitutions des dispositions que les gouvernements ont pour devoir évident de violer.

Il faut donc, comme l'a fait la Convention (art. 9 du décret du 27 ventôse) et, après elle, la constitution de 1875, laisser le gouvernement juge de la date à laquelle il doit donner communication aux Chambres des conventions secrètes qu'il a été amené à conclure.

Maintenant, si nous examinions ce qui se produit dans la pratique, nous trouverions sans doute bien des hypothèses où des gouvernants, se complaisant dans un mystère qui les enveloppait comme d'un nuage olympien, ont singulièrement exagéré la durée nécessaire du secret. Il y a là une question de mesure, et aussi une question d'exercice, par le Parlement, de son contrôle constitutionnel : si les gouvernements ont été souvent trop discrets, les Chambres n'ont pas été, assez souvent, assez curieuses en matière de politique étrangère.

Gardons-nous surtout d'exagérer le domaine du droit constitutionnel. Il ne fournit pas de formule magique qui résoudrait les problèmes soulevés par la pratique,

1. 26 ventôse an III, *Moniteur* du 30, p. 734.

d'une façon automatique et sans le concours des bonnes volontés. La pratique nous enseigne seulement que la direction des affaires extérieures d'une démocratie doit être confiée à des hommes choisis non point à raison de leurs passions, mais à raison de leur talent et surtout de leur caractère, et auxquels doit être laissée, avec la plus complète responsabilité, la plus large somme possible de liberté.

C'est toujours assumer une tâche ingrate que de défendre une solution moyenne et nuancée, située à mi-côte entre les sommets de la doctrine et les besoins de la pratique. Une critique menée au nom des principes contre la conduite des gouvernants a toujours beaucoup plus de chance de plaire qu'une défense fondée sur les circonstances et le milieu dans lequel ces principes doivent être appliqués.

Je suis en effet obligé de conclure que la question des traités secrets n'est pas un problème de principe, mais une question de mesure dont la solution dépend, non point de l'élaboration d'un texte nouveau, mais de la sagesse des gouvernements et aussi du contrôle éclairé du Parlement et de l'opinion.

Que cette mesure n'ait pas toujours été très exactement observée par les gouvernants de la troisième République, cela ne paraît pas douteux. Il y a des souverains asiatiques qui ne se laissent jamais voir à leur peuple. Tout pouvoir aime à s'entourer d'un mystère dont il attend un accroissement de prestige. Nos ministres n'ont pas toujours su échapper à cette tentation. Il serait facile de rappeler des circonstances où ils ont agi dans l'ombre au nom de la France, et se sont abstenus ensuite, sans nécessité apparente, de lui révéler la chaîne des événements. Il importe de protester contre ces traditions de mutisme, conservées par tous les gouvernements, à peine interrompues par des bribes de confidences à des oreilles officieuses ou quelques vagues déclarations sibyllines à la tribune du Parlement. Le pays ne consent à ignorer provisoirement la politique faite en son nom que s'il y a un intérêt véri-

table à la lui tenir, pendant quelque temps, cachée. Un gouvernement qui, systématiquement, voudrait imposer à un pays une direction contraire à sa volonté et à ses aspirations, commettrait une faute contre la démocratie et aussi une faute diplomatique. Même si cette direction était la bonne, elle serait inopportune tant qu'elle n'a pas l'appui du pays. « Nous savons, disait le président du Conseil le 1er mars 1912, que ce qui fait la véritable force, l'efficacité réelle et durable des conventions diplomatiques, c'est la consécration qu'elles trouvent dans les sentiments profonds des peuples... » L'homme d'État qui veut pousser le pays sur des voies nouvelles a pour premier devoir, dans l'intérêt même de son entreprise, de manœuvrer de telle sorte que le pays désire y être conduit.

Mais il ne faut rien exagérer, et croire que c'est toujours avec plaisir et par ambition personnelle que les ministres gardent le secret ; il ne faut pas dire, comme on l'a fait, que les ministres planent dans les nuages afin de se faire passer pour des aigles, tandis qu'en plein soleil ils se découvriraient comme des oiseaux de moindre envergure. Il y a des cas où le secret est nécessaire.

Il importe de se tenir à égale distance des extrêmes : il ne faut pas considérer la politique étrangère comme une science hermétique, réservée à quelques rares individualités initiées suivant les rites ; mais il faut aussi éviter de considérer tous les problèmes diplomatiques comme à la portée de tous et déboulonner brutalement ceux qu'on avait érigés sur un piédestal.

Nous demeurons fidèles à l'idéal démocratique. Nous continuons à affirmer qu'au point de vue de la doctrine, la diplomatie doit être publique : ainsi elle sera plus démocratique. Cela ne veut pas dire d'ailleurs qu'elle sera meilleure ni qu'elle assurera mieux le maintien de la paix. Car nous ne devons pas nous faire d'illusion. Le problème important, ce n'est pas de savoir si la diplomatie sera publique ou si elle sera secrète, mais si la République aura une politique étrangère ou si elle n'en aura pas : c'est-à-dire, si elle aura vraiment un plan

diplomatique, délibérément établi, mûri avec réflexion et poursuivi avec persévérance. Restant sur notre terrain secondaire, nous disons qu'il est bien que la diplomatie soit publique, mais c'est là un idéal pour l'avenir, et il faut vivre dans le présent. Nous affirmons que l'idéal de l'avenir, c'est le règlement pacifique des conflits internationaux; et cependant, nous ne voudrions pas désarmer la France; il ne faut pas davantage la mettre en état d'infériorité dans les luttes diplomatiques. Il faut tolérer le secret à condition qu'il soit exceptionnel, provisoire et régulier.

Toutes les théories politiques doivent être dominées par le sens de la relativité. Quelle folie criminelle ce serait de prétendre construire la vie nationale sans tenir compte des réalités extérieures, comme un particulier construirait sa vie sans tenir compte des obstacles et des embûches du sort, de la maladie et de la mort ! Il ne faut pas, sous prétexte de sauvegarder les principes démocratiques, sacrifier la France, qui est le plus puissant foyer de rayonnement démocratique [1].

1. Democratic control, *National Review*, février 1916; John Macdonell, K. C. B., Secret or constructive diplomacy, *Contemporary Review*, juin 1916; earl of Cromer, Democracy and Diplomacy, *Nineteenth Century*, juin 1916, p. 1248; Gaston Jèze, les Traités secrets, *Revue du droit public*, 1913, p. 313; Émile Bourgeois, la Démocratie française et les Traités secrets, *Grande Revue*, 25 janvier 1912; Philipp Marshall Brown, Democracy and Diplomacy, dans *North American Review*, novembre 1916, p. 691; Walter Lippmann, *The Stakes of Diplomacy*, 1915; M. Leroy, *l'Ère Wilson, la Société des nations*, 1917.

Afin d'éviter des confusions qui se produisent encore au moment où s'impriment ces lignes, nous insistons sur cette idée que notre conclusion s'applique à la diplomatie *secrète, mais régulière*, conduite par le gouvernement responsable.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Nous avons maintenant bien des éléments pour la solution de notre grand problème : faut-il démocratiser la diplomatie ? Il s'agit de résumer et de conclure.

On se fait souvent de singulières illusions sur le progrès et sur l'évolution des peuples. C'est dans un monde qui s'enorgueillissait de sa civilisation qu'a éclaté la guerre, non seulement la plus meurtrière, mais encore la plus atroce et la plus sauvage de tous les temps. Nos pères de la Révolution avaient cru que, de la France démocratique, partirait un courant qui électriserait les peuples. Or, jamais les gouvernants ne sont apparus plus forts qu'aujourd'hui; jamais les peuples ne furent plus malléables. Le constitutionnalisme qui prétend limiter nombre de monarchies de l'Europe continentale n'est qu'une apparence vaine, une fantasmagorie. Les fils de ceux qui frémissaient aux exhortations enflammées de Démosthène sur l'Agora se croyaient libres parce que, sans le consentement de la Boulè, leur roi importé ne pouvait leur demander un drachme ni supprimer un exploit dans une procédure. Mais ce monarque que la constitution mettait hors d'état de porter atteinte à l'honneur, à la fortune, à la liberté d'un citoyen grec, s'est trouvé assez puissant pour ruiner l'honneur, la fortune et la liberté de la Grèce; quelque misérable que soit l'excuse, certains neutres peuvent se dire que, si l'honneur baisse, la rente monte ; le roi de Grèce n'a même pas eu celle-là. Au ministre de Grèce notifiant au gouvernement de

Sofia, au nom de M. Venizelos, que la Grèce ne laisserait pas la Bulgarie écraser la Serbie, M. Radoslavoff put répondre : « J'ai des assurances contraires d'Athènes. » C'est par des ententes directes, non pas même entre les gouvernements, mais entre les rois, qu'ont été décidés les sorts des peuples.

Peut-on imaginer qu'on puisse disposer d'un peuple d'une façon plus absolue que ne l'a fait Ferdinand de Bulgarie ? La souveraineté du peuple, qui s'exerce d'une façon imparfaite et intermittente à l'intérieur de l'État, s'éclipse lorsqu'il s'agit de la politique étrangère. Le constitutionnalisme des monarchies de l'Europe continentale (j'excepte l'Angleterre, qui est véritablement une démocratie ayant à sa tête un roi, et les monarchies latines, Italie et Roumanie) est imprégné des doctrines allemandes du droit divin, doctrines qui deviennent d'une prétention comique pour des dynasties d'importation. Les rois prétendent avoir devant Dieu la responsabilité des grands tournants de l'histoire nationale.

C'est dans cette Europe, gouvernée de cette façon, que les dirigeants de notre démocratie doivent défendre les intérêts de la France. Ne les désarmons pas. Nos soldats ont dû s'adapter aux conditions de la guerre qui leur était faite : nos diplomates doivent s'adapter à la diplomatie telle qu'elle est. Autrement, c'est la défaite, sur les deux terrains. Comme notre armée conserve malgré tout une générosité incoercible, notre diplomatie réservera son idéal, mais non pas jusqu'à rendre la France dupe.

L'organisation diplomatique de la France doit être fondée sur ce fait que notre pays est une *grande démocratie*, c'est-à-dire à la fois une démocratie et une grande nation. C'est un des axiomes les mieux établis de la science politique depuis Montesquieu et Rousseau, que l'idéal démocratique ne peut être réalisé que dans le cercle restreint des petits États, que le seul droit international suffit à protéger et qui n'ont pas de préoccupations extérieures, qui ne sont en un mot que des *démocraties*. Une grande nation comme la France, ayant à satisfaire à des devoirs complexes, ne peut pas

se contenter d'une organisation simple, en harmonie logique avec une seule catégorie de ses devoirs. La Suisse peut être fière du point jusqu'auquel elle a poussé la réalisation de l'idéal démocratique; mais elle n'a pas le droit de s'enorgueillir en se comparant à nous: sa population totale est celle de notre capitale; elle n'a pas notre passé, elle ne court pas les mêmes dangers que nous; et d'ailleurs elle s'est arrêtée à mi-chemin dans la voie de la démocratisation de la diplomatie. Les États-Unis vivent, au point de vue de la politique étrangère, sous le régime d'une monarchie élective et temporaire, et cependant ils n'ont pas une Allemagne à leur flanc. Les propriétaires du navire ont le droit d'indiquer le port de destination; mais, lorsqu'il est parti, le capitaine devient responsable de la navigation et il ne doit pas être obligé de consulter les passagers pour la solution de toutes les difficultés.

Un gouvernement issu du peuple s'inspirera toujours de ses intérêts, de ses sentiments, de ses aspirations et de ses traditions; en dehors du domaine des mesquines querelles intérieures, le gouvernement, qui est l'émanation de la démocratie, sera sa plus fidèle représentation. Il pourra même s'élever au-dessus de l'idée mesquine de la représentation d'une majorité électorale passagère pour prétendre justement représenter la nation elle-même, la grande personne morale d'une démocratie, avec ses devoirs et sa mission historique. Le chef de la démocratie ne risque pas d'être le gendre de l'empereur d'Autriche ou le beau-frère de l'empereur allemand : il ne sera pas exposé à trahir.

Il faut donc que la démocratie ait confiance aux chefs qu'elle s'est donnés, et pour cela qu'elle ne choisisse que des chefs en qui elle puisse avoir confiance; il ne faut pas qu'elle prétende les paralyser dans l'action par un contrôle minutieux, soupçonneux et de tous les instants. Lorsque le calme sera revenu (car il faut bien croire qu'il reviendra), nous ne devrons pas oublier quel a été l'orage. Nous devrons toujours penser que nous avons des voisins à l'appétit sans bornes et sans scrupules, que notre territoire est vulnérable et

que, par conséquent, le gouvernement doit être laissé en mesure de prendre lui-même, dans des circonstances délicates, le parti le plus conforme aux intérêts du pays.

J'ai décrit l'autorité très grande que détient le ministre des Affaires étrangères. J'ai rappelé l'exemple de la sorte de dictature exercée pendant sept ans, sur ce domaine, par M. Delcassé. Mais d'où lui venait cette autorité? C'est qu'à la fois le Parlement et le Pays lui faisaient confiance. Si M. X (je pourrais choisir bien des noms propres parmi les adversaires de ce ministre) avait été ministre à sa place, il n'aurait pas eu évidemment la même autorité. La presse et le Parlement n'auraient pas eu la même complaisance. La Chambre des députés se serait hérissée de questions et d'interpellations. Le ministre n'a pas l'autorité d'un monarque : un vote du Parlement et il est renversé.

Je ne dis pas que notre attitude doive être simplement celle de l'optimisme satisfait. Il y a quelque chose à faire. L'expérience nous a montré certaines défectuosités.

Notre politique a parfois manqué d'unité ; nous avons signalé un certain défaut de concordance entre une politique étrangère singulièrement active et entreprenante et une politique militaire et navale dont le moins que l'on puisse dire, c'est qu'elle ne correspondait pas à la première. Il aurait fallu que l'unité de l'action du gouvernement fût assurée par son chef. Dans l'histoire, toutes les grandes œuvres nationales ont été accomplies par un ministre qui, d'accord avec le chef du gouvernement, a pris en main la direction des destinées du pays : Richelieu, Cavour, Bismarck. Je sais qu'à elle seule une réforme politique ne peut pas avoir la vertu de créer un grand homme ou de porter au premier plan celui qui se trouve dans le pays. Mais du moins pouvons-nous marquer sa place, et définir quelle devrait être sa fonction : cela peut se faire sans revision constitutionnelle. Je ne réclame pas, comme certains, qu'il y ait un ministre unique, ayant sous son autorité, comme le chancelier allemand, des collaborateurs su-

bordonnés. Je voudrais seulement qu'il y eût toujours un premier ministre sans portefeuille, qui incarnerait les grandes responsabilités du gouvernement, assurerait l'unité d'action entre ses collègues, dont il serait appelé à contresigner les actes les plus importants, et atténuerait, par son contrôle, l'autocratie et l'écrasante responsabilité du ministère des Affaires étrangères.

Je n'ose pas demander que l'on touche à la constitution de 1875. On vit à peu près dans une vieille maison; on prétend la moderniser; des réparations maladroites amènent un écroulement général, et on se trouve alors, navré, devant des ruines irréparables. Mais, si l'on y touchait, je voudrais que ce fût pour restaurer l'autorité et la responsabilité dans le gouvernement. Cette mission d'unification dans la politique du pays pourrait être remplie, concurremment avec le premier ministre, par le Président de la République; notre plus haut magistrat pourrait aussi incarner utilement la tradition et la permanence. Ce ne sont pas les *pouvoirs* qui lui manquent, mais le *pouvoir*. Il faut lui en donner. Nous resterons fidèles aux intentions et à l'esprit des constituants de 1875, car, sur ce point, l'événement a démenti leurs prévisions. Nous observerons également leur esprit de sagesse et de transaction. Nous ne chercherons pas, comme Lamartine, à laisser « quelque chose à faire à la Providence »; suivant le vieux conseil du fabuliste, nous ne laisserons faire au Ciel que ce que nous ne pouvons faire nous-mêmes. Nous ne nous précipiterons pas tête baissée dans les extrêmes d'une prétendue logique : nous nous bornerons à élargir le collège électoral du Président de la République : nous le ferons élire par le corps électoral qui est aujourd'hui celui du Sénat. Il aura ainsi une autorité suffisante sans être dangereuse.

J'ai toujours défendu, dans ma sphère modeste, les prérogatives du Parlement, qui sont un des éléments de la liberté politique. Je crois que sa collaboration nécessaire avec le gouvernement recevra un appui précieux de la commission des Affaires étrangères du Sénat : cette assemblée permanente, dont les pouvoirs

n'expirent jamais entièrement, qui incarne la modération et la tradition, paraît tout naturellement désignée pour s'attacher aux œuvres de longue haleine, comme le contrôle de la politique étrangère.

Il n'y a aucune amélioration possible sans progrès dans les mœurs. Qu'en matière de politique étrangère la Chambre marque de la discrétion, c'est parfait; mais de l'indifférence, c'est coupable! En pleine crise marocaine, nous avons la première infériorité de changer de président de la République : M. Fallières est élu trois jours après l'ouverture de la conférence d'Algésiras, M. Loubet sort de fonction trente-trois jours après le même événement. Et à cette coupure, qu'amenait, dans une certaine mesure, le caractère inéluctable des règles constitutionnelles, la Chambre ajoute une coupure encore plus grave en renversant le ministre des Affaires étrangères, M. Rouvier, qui avait remplacé M. Delcassé, renvoyé lui-même sur la demande de Guillaume II. C'est une manifestation incroyable d'indifférence en matière de politique étrangère. Il y a aussi une autre réforme nécessaire dans les mœurs. J'avoue que j'ai toujours été choqué par le passage qui tend à devenir de style dans les remerciements du nouvel élu à la présidence de la République : il prend l'engagement de ne pas solliciter, au bout de sept ans, le renouvellement de son mandat. Il a l'air de considérer la première magistrature de l'État comme une bonne prébende dont il usera, mais dont il n'abusera pas; il laissera la place à d'autres. La vérité, c'est qu'il faut considérer la présidence de la République comme un poste de devoir, où l'on est placé par la confiance des représentants de la nation et où l'on doit demander à rester tant que l'on a conscience qu'on peut rendre des services, que l'on doit garder, comme une sentinelle, tant qu'on n'est pas relevé. Je regrette sur ce point la déviation des règles de 1875.

Il faut donner plus d'autorité et de stabilité au gouvernement chargé de la direction de la politique étrangère. Il faut conserver nos règles constitutionnelles relatives à cette direction. Tandis qu'il en est qui veulent

restaurer l'ancienne autocratie, d'autres prétendent démocratiser notre politique extérieure. Et pourquoi? Pour satisfaire une théorie, une opinion politique, sans se préoccuper des véritables intérêts de la nation. Peut-on croire que notre politique étrangère aurait été plus avisée, plus habile, plus prudente, plus française, si à chacune des étapes de ses négociations, et avant d'aller plus avant, le gouvernement avait dû demander l'opinion du Parlement et des électeurs? Quel déchet d'initiative, de décision, de rapidité! Et est-ce que les membres du Parlement, les électeurs de Gannat ou de Forcalquier, ont plus de connaissance, plus de science, plus de sang-froid, plus de patriotisme que le Président de la République et les ministres? Restons fidèles à cette vérité, qui avait été si bien dégagée par les hommes de la Convention : le gouvernement de la démocratie doit gouverner, c'est-à-dire prendre les initiatives, diriger. La compétence ne doit pas être soumise à l'incompétence, et la science à l'ignorance. On prétend faire passer un grand courant d'air pur dans les vieux couloirs de la diplomatie; il n'est pas démontré que ces vieux couloirs en aient besoin; il n'est pas démontré non plus qu'on y arriverait en liant les mains à ceux qui ont la charge redoutable de défendre à l'étranger les intérêts de la grande démocratie française.

Nous ne devons pas nous laisser tromper par de fausses analogies entre la politique intérieure et la politique étrangère. Il est parfaitement exact qu'un grand nombre des abus et des imperfections de la société ancienne ont été guéris par une simple extension de la liberté et des principes démocratiques. Les privilèges oppressifs des classes ont disparu devant la démocratie, et on a pu supprimer bien des vices de l'administration ou de la politique, comme le népotisme, le favoritisme, la corruption..., par une simple application de la publicité et du contrôle démocratique. Et parce que la démocratie a abouti à une amélioration incontestable de la politique intérieure, on prétend l'appliquer à la politique extérieure, comme un remède propre à faire disparaître automatiquement

toutes les imperfections. C'est une erreur : il n'y a plus dans la politique étrangère de problèmes de classes, il n'y a plus que des problèmes nationaux; d'autre part, il ne s'agit plus ici de ces grands problèmes de politique intérieure, qui ont à leur base une question morale et qui peuvent être tranchés dans leur principe grâce à ce seul instinct du bien et du mal qu'il faut bien reconnaître au peuple dans son ensemble. C'est très rarement que les problèmes internationaux présentent ce caractère, et, alors même qu'ils l'ont, le peuple n'a plus l'aptitude à les trancher, étant à la fois juge et partie. Le sentiment du bien et du mal ne suffit pas pour résoudre une question diplomatique: il faut avant tout une connaissance approfondie des circonstances et des faits de la cause.

Il y a des cas où le remède démocratique paraît indiqué: c'est lorsque le gouvernement conspire contre les vues du peuple, ou lorsque, par faiblesse ou pour tout autre motif, il inflige au pays une intolérable humiliation. M. Venizelos est en train d'appliquer le remède démocratique à la politique du roi Constantin. Mais ce sont là des cas exceptionnels, et qui ne se produisent que s'il y a un roi en face d'un peuple, non si le gouvernement se confond avec le peuple. D'une façon générale, les qualités nécessaires pour la gestion d'une bonne politique étrangère, — connaissance profonde des faits et de leurs répercussions, modération, tact, sang-froid, maîtrise de soi-même, vues perçantes sur l'avenir, faculté de s'élever au-dessus des événements et ce « coup d'œil européen » dont on faisait honneur à Metternich — ne sont pas de celles qui peuvent être créées par un procédé mécanique, comme l'extension du contrôle parlementaire. Démocratiser la diplomatie, a dit un Américain, ce serait recourir au vétérinaire parce que le médecin n'a pas donné entière satisfaction [1].

On a le droit aussi de souhaiter une transformation

1. P. M. Brown, *Democracy and Diplomacy* (*North American Review*, novembre 1916).

de la diplomatie, de la vouloir plus humaine, plus idéaliste, plus généreuse.., et nous aurons à voir dans notre troisième partie ce qu'il y a au fond de ces rêves indécis : mais ce ne sont pas des résultats réalisables par l'effort unilatéral d'une nation, et dans tous les cas on ne les obtiendra pas par un simple remaniement de la machinerie politique. Nous pouvons appliquer aux institutions politiques en général, à la démocratie en particulier, la parole d'Helvétius : « Si l'on veut aimer l'humanité, il faut peu attendre d'elle. »

C'est dans ces conditions que je réponds nettement au problème que je m'étais posé : Non, il ne faut pas, dans l'intérêt de la démocratie, démocratiser la diplomatie, comme le réclament des démagogues imprudents. C'est le gouvernement, c'est le pouvoir exécutif, qui est, qui reste le premier organe, le premier représentant de la démocratie dans sa politique extérieure.

DEUXIÈME PARTIE

LA DÉMOCRATIE ET LA GUERRE

La guerre, c'est encore la politique étrangère, continuée, comme l'a dit Clausewitz, les armes à la main. Elle est menée par les soldats, mais commencée et conclue par la diplomatie. « Les traités, disait Napoléon à Talleyrand, ce sont les diplomates qui les signent, ce sont les militaires qui les font ! » Une guerre heureuse facilite singulièrement la tâche des diplomates, mais les diplomates peuvent contribuer par leurs combinaisons au succès de la guerre. Les sommets de l'histoire des peuples sont marqués par la concordance d'une diplomatie heureuse et d'une force militaire impressionnante ; c'est l'époque d'Élisabeth, de Louis XIV, de Moltke et Bismarck. C'est l'armée qui donne le crédit sur lequel la diplomatie fonde ses opérations. Cette seconde partie est donc la suite logique et nécessaire de la précédente : la démocratie n'est capable d'avoir une politique étrangère que si elle peut, non seulement suivre une diplomatie, mais encore soutenir une guerre.

CHAPITRE PREMIER

APTITUDE DE LA DÉMOCRATIE A LA GUERRE

SOMMAIRE

SECTION I

La démocratie est-elle pacifique ?

Vues théoriques. — Vues historiques. — La démocratie américaine a-t-elle été véritablement pacifique ? — La Révolution française. — L'illusion de la paix durable par la démocratisation de l'Allemagne.

SECTION II

Aptitude de la démocratie à préparer et à soutenir la guerre.

§ 1. — La démocratie et la préparation de la guerre : *a*) La démocratie tournée vers les réformes sociales ; *b*) La démocratie n'aime pas à prévoir ; *c*) La démocratie et l'esprit militaire.
§ 2. — La démocratie et la conduite de la guerre.

La démocratie est-elle apte à faire la guerre ? C'est un problème qui se présente sous un double aspect : 1° la démocratie est-elle, plus ou moins qu'un autre régime politique, portée à faire la guerre ? 2° est-elle capable, toutes choses égales d'ailleurs, de soutenir une guerre qu'elle a engagée ou subie ?

SECTION I

LA DÉMOCRATIE EST-ELLE PACIFIQUE ?

Et d'abord, est-ce que les institutions démocratiques favorisent la paix internationale ? On est très généralement porté à le croire ; je l'ai moi-même écrit[1]. Je suis encore disposé à l'admettre. Mais la science politique ne connaît pas de dogmes. Elle ne connaît que des thèses ; et la démonstration scientifique de celle-ci n'est pas si facile à administrer que semblent le croire certains adeptes enthousiastes de la démocratie : « Supprimez, s'écrient-ils, les rois et les nobles et vous aurez la suppression de la guerre ! »

Certes, avec le pur raisonnement abstrait, on arrive ou plutôt l'on croit facilement arriver à faire triompher sa cause : on affirme, comme un phénomène logique, la concordance de l'absolutisme et des tendances agressives d'une part, de la liberté politique et de la volonté pacifique d'autre part. Les nations libres, dit-on, sont attachées à la paix, pour bien des raisons psychologiques, mais aussi pour ce motif que le peuple y fait entendre sa voix et qu'il ne se résigne qu'à la dernière extrémité aux horreurs d'une guerre dont il est la première et inévitable victime. Au contraire, les pays soumis à l'absolutisme sont, par là même, livrés à l'égoïsme dynastique, qui, plus tôt ou plus tard, est fatalement destiné à devenir guerrier : au peuple sevré de liberté, le souverain prétend donner, comme compensation, la viande creuse de la gloire des armes ; les dynasties anémiées se retrempent dans un bain de sang humain et les guerres sont souvent entreprises par des princes qui y cherchent des colonnes glorieuses pour étayer leur trône chancelant. Il ne faudrait pas beaucoup solliciter l'histoire pour qu'elle fournisse à cette thèse

1. *Les Institutions politiques de l'Allemagne contemporaine*, p. 20. Cf. la critique de cette thèse par M. d'Eichthal à l'Académie des Sciences morales, *Recueil*, 1916, t. I, p. 404.

des arguments en apparence décisifs. Dans le régime monarchique, les considérations personnelles sont déterminantes ; et souvent, les plus grandes guerres ont été décidées pour de petites causes : le cardinal Wolsey, ministre d'Henri VIII, lance l'Angleterre dans une guerre contre la France, espérant que Charles-Quint lui ferait ceindre la tiare. A plusieurs reprises, la paix de l'Europe a dépendu du caprice d'une femme : de Mme de Maintenon, de la duchesse de Marlborough, de Mme de Pompadour. Louvois, ayant été rabroué par Louis XIV après une discussion au sujet de la dimension d'une fenêtre, s'écria « qu'il lui susciterait une guerre telle qu'il lui ferait avoir besoin de lui et laisser là la truelle. Il ne mit guère à tenir parole, ajoute Dangeau. Il enfourne la guerre par l'affaire de la double élection de Cologne ; il la confirme en portant les flammes dans le Palatinat. » C'est l'empereur allemand qui partage avec l'empereur d'Autriche la responsabilité écrasante d'avoir déchaîné sur le monde l'épouvantable fléau de la guerre actuelle ; on peut relever aussi, dans les petites causes du cataclysme, l'impatience d'un prince héritier avide de régner et désireux de jouer un rôle dans une guerre « fraîche et joyeuse ». Dans des proportions plus mesquines, le roi Ferdinand de Bulgarie est une des plus parfaites incarnations de ces êtres néfastes qui brûlent de se constituer une gloire personnelle, dût la réalisation de leurs projets ambitieux faucher toute une génération. Il n'est pas douteux que la forme monarchique a été très souvent la cause immédiate de la guerre ; l'absolutisme allemand a déchaîné l'incendie d'août 1914, qui n'est pas encore éteint. C'est un argument particulièrement impressionnant.

Toutefois, il ne faut pas l'isoler de l'ensemble des événements, le généraliser, l'exagérer. Tout absolutisme n'est pas nécessairement guerrier : si l'absolutisme allemand a allumé le conflit, l'absolutisme russe a fait, pour l'apaiser, des efforts qui, en dépit de leur inutilité finale, appellent la reconnaissance du monde. Et enfin l'histoire n'absout pas complètement les démocraties du reproche d'avoir, elles aussi, provoqué des guerres.

Democracy means peace : « Démocratie signifie paix. » C'est la devise de l'Union anglaise pour le contrôle démocratique de la politique extérieure. C'est une de ces formules heureuses qui frappent l'imagination du public. Son éclat faiblit à la lumière de l'histoire. Il y a près d'un siècle et demi, un parti l'invoquait au berceau de la République américaine. Comme Hamilton, Madison et Jay recommandaient aux colonies affranchies de s'unir en confédération afin d'éviter les guerres inévitables entre États indépendants, leurs adversaires ripostaient par la formule qui vient d'être rajeunie : « Les démocraties ne font pas la guerre. Le génie des républiques est pacifique. L'esprit du commerce tend à adoucir les mœurs des hommes et à éteindre entre eux cette humeur violente qui a si souvent produit la guerre. Des républiques commerçantes... ne seront jamais disposées à s'entre-détruire par des dissensions ruineuses. Elles seront gouvernées par leur mutuel intérêt, elles cultiveront un esprit de concorde et d'affection mutuelle. »

Dans le *Federalist*[1] (lettre IV), Hamilton s'élevait avec vivacité contre les illusions que pouvaient faire naître ces conceptions théoriques. Ce n'est pas la raison qui est la maîtresse des événements. Les considérations de justice, qui sont la base et la raison d'être de la démocratie, ne jouent qu'un faible rôle dans l'histoire du monde. Ce qui l'emporte, ce sont les passions du moment et les intérêts immédiats. Les démocraties elles aussi sont gouvernées par des hommes : elles ne sont pas plus exemptes que les rois des aversions, des prédilections, des rivalités, des désirs injustes de conquêtes. Les assemblées populaires ne sont pas soustraites aux impulsions de la colère, du ressentiment, de l'envie, de la cupidité ; on a cru que le commerce supprimerait la guerre : il n'a fait qu'en changer les causes ; il y a eu autant de guerres inspirées par la passion des richesses que par le désir de conquête, de gloire, de puissance et de domination. Les mêmes motifs qui ont fait verser à diverses

1. Titre d'un recueil constitué postérieurement à la composition des études qu'il réunit.

reprises tant de sang à toutes les nations de l'univers se retrouvent dans les démocraties. Hamilton pouvait invoquer à l'appui de son raisonnement le meilleur guide des opinions humaines : l'histoire.

Sparte, Athènes, Rome et Carthage étaient des démocraties. Deux d'entre elles, Athènes et Carthage, semblaient avoir une raison supplémentaire d'être pacifiques : c'étaient des républiques commerçantes. Cependant, elles furent aussi souvent engagées dans des guerres offensives et défensives que les monarchies du monde antique. Sparte était un camp discipliné, caporalisé, dirions-nous aujourd'hui, une vaste caserne. Carthage, république commerçante, engage la guerre qui la conduit à la ruine ; Annibal pousse ses armées au cœur de l'Italie et jusqu'aux portes de Rome. Rome est insatiable de conquêtes ; le peuple romain pousse au pillage qui le dispense temporairement des impôts ; parce qu'on appelle « impérialisme » la politique d'expansion agressive, on est porté à croire qu'elle suppose l'existence d'un empereur. Cependant, c'est bien la république qui a inauguré l'entreprise de conquête mondiale. C'est Lucullus (73 av. J.-C.) qui, comme l'a mis en lumière M. Ferrero, « a introduit une nouvelle conception dans la politique romaine, l'idée de l'impérialisme agressif ». A l'époque de la bataille de Pydna (168 av. J.-C.), le Sénat et l'aristocratie travaillèrent à répandre dans le peuple l'idée d'une ascension rapide de la république par la force des armes. C'est « l'empereur » Auguste qui essaie de résister à « l'impérialisme » et de lutter contre le courant qui amène la guerre des Parthes. Caton était dédaigneusement regardé comme un « petit Romain ».

La démocratie athénienne n'avait rien de particulièrement pacifique. Périclès, qui peut être considéré comme le plus illustre de ses hommes d'État, s'efforçait de développer dans le peuple les instincts belliqueux. On pourrait trouver chez les politiques grecs une apologie de la guerre offensive et un dédain de toute moralité dans les relations internationales, dignes de Treitschke. « La guerre, écrit Aristote, est à propre-

ment parler un moyen d'acquisition qui doit être employé contre les animaux sauvages et contre les races inférieures d'hommes, qui, quoique désignées par la nature pour nous être soumises, ne veulent pas se soumettre; ainsi, une guerre de cette sorte est juste par nature[1].» Et ailleurs le même philosophe enseigne avec ingénuité qu'il est désirable d'être toujours du côté du plus fort[2].

Les républiques plus modernes ne sont pas sans reproches au point de vue des relations internationales. L'ambition arrogante de Venise a causé des guerres nombreuses, jusqu'au jour où cette république orgueilleuse fut contenue par la Ligue de Cambrai. Les provinces de Hollande tinrent leur place dans la plupart des guerres de l'Europe, disputèrent aux Anglais l'empire de la mer, furent les ennemis les plus implacables de Louis XIV. L'Angleterre n'a pas été plus pacifique sous Cromwell que sous les rois.

On trouvera sans doute que ces exemples sont empruntés à un passé bien lointain; on a une tendance assez générale à croire que l'humanité a évolué profondément depuis les temps d'Aristote et de Lucullus, même depuis l'époque de Metternich et de Kaunitz. Sans doute, la guerre actuelle a jeté un vent singulièrement froid sur cette illusion du progrès moral de l'humanité : elle ne l'a pas détruite. Cependant, l'histoire montre qu'il n'y a pas une différence fondamentale entre les démocraties de l'antiquité et les démocraties contemporaines. La politique étrangère de la grande république américaine vient précisément d'être l'objet d'une étude d'ensemble très attachante: c'est celle que le professeur Carl Fish, de l'Université de Wisconsin, vient de publier sous ce titre : *American diplomacy*. Les conclusions de l'ouvrage sont nettement favorables au contrôle de la démocratie sur la diplomatie : « L'élément de contrôle de notre diplomatie, dit-il, a été le peuple, et si, dans l'ensemble, notre

1. *Politique*, 1256.
2. *Rhét.*, I, 4, 11.

politique nous a procuré ce dont nous avions besoin, et l'a fait sans friction inutile, c'est une justification de notre démocratie et un argument en faveur de la démocratie en général. » Cependant, cet éloge de la diplomatie démocratique ne prétend aucunement se fonder sur l'affirmation que cette diplomatie aurait été conduite par un idéal élevé, inspirée par une volonté spéciale de moralité, ou préoccupée enfin du maintien de la paix internationale. Dans des termes que ne désavouerait pas un diplomate de la vieille Europe monarchique, l'auteur loue simplement la diplomatie de l'Amérique de lui avoir donné *what they wanted* : ce dont elle avait besoin. Son premier besoin était l'interdiction aux puissances européennes d'acquérir des territoires ou d'intervenir à un titre quelconque dans le Nouveau Continent; ce résultat a été atteint par le triomphe de la doctrine de Monroë [1]. — Son second besoin était l'acquisition de nouveaux territoires; il a été satisfait par une série d'annexions pacifiques ou violentes : annexion de la Louisiane, du Texas, de l'Orégon, de la Californie, de l'Alaska, des Philippines, enfin annexion, plus ou moins déguisée, de Cuba. — Son troisième besoin enfin a été d'obtenir une reconnaissance parfaite des droits des neutres, de façon à pouvoir continuer son commerce dans le cas d'une guerre où elle ne serait pas elle-même engagée; la lutte qu'elle a poursuivie en ce sens au cours du dernier siècle, surtout contre l'Angleterre, elle l'a continuée, par la diplomatie, au début de la guerre, contre les deux groupes de belligérants; elle la reprend par la guerre, dans la seconde partie de la guerre, contre les empires du Centre, qui ont violé contre elle toutes les lois écrites et non écrites. — Ces trois objets ainsi dégagés par le professeur Fish sont parfaitement légitimes, mais il n'en est aucun qui corresponde à un idéal démocratique de paix internationale; ils sont la simple manifestation de l'égoïsme national; les méthodes diplomatiques em-

1. Moreton Frewen, *The Monroë Doctrine and the great War*, dans *Nineteenth Century*, février 1916.

ployées pour les atteindre sont celles qui sont en honneur dans les monarchies. Manille est annexée pour le motif, digne de la plus vieille diplomatie européenne, que les États-Unis ont besoin d'une station de charbon ; les Samoa sont partagées ; Roosevelt établit une sorte de protectorat sur Panama sous le prétexte d'y maintenir l'ordre. C'est une diplomatie qui n'a rien de particulièrement pacifique ou de spécialement conforme à un idéal démocratique [1].

Dans toutes les grandes déterminations diplomatiques de l'Amérique, on remarque cependant le souci de se justifier par d'autres motifs que la poursuite d'intérêts purement américains : la politique étrangère des États-Unis est toujours inspirée de préoccupations morales. L'enthousiasme populaire pour la guerre de Cuba s'explique en grande partie par la conviction que le but principal en était de mettre fin au mauvais gouvernement de cette île, d'abolir les pratiques cruelles du général Weyler, et que c'était, pour la grande Amérique, une obligation morale d'intervenir comme champion des droits de l'humanité. Sans doute, les ennemis de l'Amérique ne manquent pas d'insinuer que ses convictions morales coïncident généralement avec ses intérêts : mais n'est-ce pas le premier devoir de la diplomatie de se préoccuper des intérêts nationaux ? Sous l'impulsion énergique, positive et idéaliste, du président Wilson, ce germe de justice et de moralité, qui caractérise, à tous ses stades, l'histoire diplomatique américaine, s'est magnifiquement épanoui : les États-Unis se sont lancés dans la plus formidable des guerres avec le seul espoir, comme récompense de leurs sacrifices d'argent et de sang, de collaborer au triomphe du droit, de la justice et des intérêts supérieurs de l'humanité. Mais toutes ces considérations concernent les motifs des faits ; les faits parlent aussi par eux-mêmes.

Au cours du dix-neuvième siècle, les États-Unis ont été engagés dans trois guerres. Je mets à part la guerre

1. Earl of Cromer, *Democracy and Diplomacy*, dans *Nineteenth Century*, juin 1916, p. 1248. — Et en sens inverse : J. W. Foster (Américain), *The Practice of Diplomacy*, 1906.

de Sécession: c'est une guerre civile, mais elle a eu toute l'importance d'une grande guerre internationale; — elle a mis aux prises deux démocraties qui se sont engagées de tout cœur l'une contre l'autre dans les plaines de Virginie, fournissant une objection impressionnante contre l'apophtegme que « démocratie signifie paix ». Mais deux autres fois, la démocratie américaine a été en guerre avec des monarchies européennes, et ce ne sont pas les monarchies qui supportent la plus lourde part de responsabilité à l'origine du conflit. — La guerre de 1812 avec l'Angleterre, reconnaît le professeur Fish, aurait pu être évitée. Elle fut l'œuvre d'un parti américain d'un chauvinisme exalté, dont les membres s'intitulaient *the War Hawcks*, les faucons de la guerre. La guerre fut décidée parce qu' « elle semblait pouvoir procurer des avantages que la paix refusait ». Elle n'eut pas de cause plus précise que les mécontentements accumulés par une méconnaissance prolongée des droits de la neutralité américaine.

La responsabilité de la démocratie américaine est encore plus clairement engagée au sujet de la guerre avec l'Espagne. Lorsque les hostilités ont été entamées, il n'y avait plus, ainsi que le reconnaît le professeur Fish, de cause légitime de mécontentement américain : « A ce moment (avril 1898), au moins à la connaissance de notre gouvernement, il n'y avait plus un Américain dans les prisons de Cuba, la politique de reconcentration était suspendue, le secours américain était admis; plusieurs des problèmes soulevés pouvaient être solutionnés directement par notre consul à la Havane, Fitzhugh Lee, l'arbitrage sur l'affaire du *Maine* était offert, l'amnistie était garantie... Mac Kinley semblait vouloir conserver la paix. » Pourquoi donc la guerre a-t-elle éclaté? Il y a là un fait particulièrement remarquable à notre point de vue : c'est la démocratie elle-même, ce sont les organes les plus directs de la démocratie qui ont décidé de la guerre. Les passions populaires se sont excitées sur le prétendu attentat dont le *Maine* avait été victime de la part des Espagnols. Longtemps après la guerre, les États-Unis ont

procédé à l'enquête qui aurait dû avoir lieu avant : il a été reconnu que le *Maine* avait coulé par suite d'une explosion intérieure ; mais la guerre était finie, et surtout Cuba était américaine... Lorsqu'il était encore temps, le président Mac Kinley semblait disposé à un arrangement amiable ; mais le peuple américain était déterminé à combattre ; sous la pression de l'opinion publique, « le Congrès, dit le professeur Fish, échappant à l'influence du président, adopta les résolutions jointes du 17 avril, demandant l'expulsion de l'Espagne hors de Cuba et autorisant le président à user des forces nationales pour l'y contraindre ».

C'est donc à bon droit qu'un autre Américain, M. Jennings Wise [1], refuse absolument à la démocratie de son pays le droit de se proclamer pacifique. Le peuple américain, d'après lui, est antimilitariste, mais « militant » et « agressif » ; « le jingoïsme domine le Congrès ; même aux périodes de calme national, le peuple américain s'est toujours montré prêt à provoquer la guerre toutes les fois que son propre intérêt semblait en indiquer l'opportunité ; les États-Unis sont devenus un grand empire pratiquement sans combattre pour leur expansion, non parce que le peuple américain aurait grandement contribué à éviter la guerre, mais parce que, dans bien des cas, il ne s'est pas opposé à faire une guerre nécessaire ».

Par le dévouement le plus ingénieux, le zèle le plus inlassable, le courage le plus magnifique, un grand nombre de citoyens américains, représentant toutes les élites sociales, ont manifesté, dès le début du conflit mondial, une sympathie active à la démocratie française, luttant pour la cause du droit, tandis que leur gouvernement restait neutre ; neutralité politique n'était pas pour eux indifférence morale. La longue patience du gouvernement américain, témoin *officiellement* impassible des pires violations du droit, comme l'attentat allemand contre la Belgique, supportant pendant des mois, sans autres sanctions que des notes diplomatiques, les at-

1. Ancien professeur de science politique et de droit international à « Virginia Military Institute », dans *Empire and Armament*.

teintes les plus systématiquement répétées et les plus outrageusement directes aux droits les plus évidents des États-Unis, — cette longue patience a pu, un moment, faire craindre que cette démocratie fût arrivée à professer pour la paix une prédilection excessive et la préférât, dans tous les cas, à certains sacrifices : or, on sait de quelle façon magnifique ces appréhensions ont été balayées. Fidèles encore à la technique traditionnelle du droit international qui veut qu'on ne fasse la guerre que pour soi, c'est en invoquant la méconnaissance de leurs droits de neutres que les États-Unis sont entrés dans le conflit. Mais, à peine déclenchée, la guerre s'est auréolée d'un splendide idéalisme démocratique. « Les États-Unis, a pu dire le président Wilson dans son message du 10 juin 1917 au peuple russe, ne recherchent aucun profit matériel, aucune extension de territoire quelconque. Les États-Unis ne se battent pour aucun avantage, pour aucun objectif égoïste, personnel, mais pour la libération de tous les peuples exposés à l'agression des pouvoirs autocratiques. » De toutes les guerres de l'histoire, la guerre des États-Unis est la plus juste : mais enfin, ils se battent. Leurs droits de neutres ont été outrageusement violés : mais pas plus que ceux des monarchies hollandaise, espagnole, danoise, scandinave. C'est pour le droit qu'ils luttent : mais le droit serait-il devenu indifférent à la nation du noble Don Quichotte ? C'est leur honneur qu'ils défendent : mais la fierté espagnole n'est-elle donc pas légendaire ? Plusieurs monarchies avaient donc, en réalité, les mêmes motifs que les États-Unis de s'insurger contre le despotisme militaire allemand. Elles restent neutres : la République américaine est en guerre. Certes, c'est la guerre contre la guerre, la guerre de délivrance contre le militarisme ; c'est la plus noble, la plus sainte de toutes les guerres : mais enfin on ne peut l'invoquer comme dénotant une tendance exceptionnelle des démocraties en faveur de la paix.

Emportée par un accès de cette « extase démocratique » qui, au lendemain immédiat des révolutions, provoque tant de folies, de fautes et de crimes, une

partie de la trop jeune démocratie russe manifeste pour la paix un enthousiasme évidemment immodéré : pour obéir à ses vœux, la Russie se retirerait immédiatement, à n'importe quel prix, d'une guerre que couvait sans doute depuis de longues années le militarisme allemand, mais dont l'explosion a été provoquée par l'étincelle de la défense du slavisme ! Faut-il, va-t-on se hâter de conclure que les démocraties aiment la paix ? En voilà une qui la met au-dessus des traités écrits les plus formels, des engagements moraux les plus sacrés, des intérêts les plus certains et de l'honneur même du pays. Avant de philosopher sur nos appréhensions, attendons qu'elles se soient réalisées. Croyons qu'un vent de raison balayera toutes ces fumées. Mais, si l'incroyable venait à se produire, nous n'aurions à en tirer aucune conséquence en ce qui concerne la démocratie. La Russie démocratique aurait simplement repris l'attitude qui avait été, dans des circonstances analogues, celle de la Russie autocratique : c'est le gouvernement du tsar qui, en se séparant de ses alliés de la guerre de Sept ans, a sauvé la Prusse, ennemi commun de l'Europe. C'est encore la Russie autocratique qui, à la veille de la Révolution, a donné à ses alliés des inquiétudes analogues à celles que leur inflige actuellement la Russie révolutionnaire. On ne peut donner une qualification politique à une attitude qui a été à la fois celle des tsars et celle des extrémistes.

Dans tous les cas, le vaillant petit Portugal serait là pour montrer qu'il est des démocraties qui, même au prix de la guerre, respectent la fidélité des alliances. Il n'y a pas une démocratie, entité abstraite, à laquelle on pourrait attribuer des qualités et des défauts ; il y a des démocraties diverses ; il y a des peuples majeurs, qui savent montrer par leur conduite qu'ils sont dignes de la liberté, et il y a les autres...

*
* *

Certes, depuis les désastres de 1870, la France démocratique a consenti, à la conservation de la paix du

monde, les sacrifices souvent les plus pénibles. C'est de France qu'ont rayonné les idées pacifistes : et quelque irritation qu'aient causée en leur temps, à un certain nombre de Français, des livres comme celui de M. Marcel Sembat, des discours désarmeurs, des affirmations comme celle du député Brizon que « ce n'est pas contre la France que s'arme l'Allemagne », toutes ces manifestations doivent être aujourd'hui pour nous la source d'un grand apaisement de conscience : elles nous donnent à nous-mêmes la conviction absolue et nous permettent de proclamer devant le monde, non seulement que la France, représentée par ses partis les plus influents, était résolument opposée à la guerre, mais encore qu'elle la croyait impossible et qu'elle est par conséquent radicalement irresponsable de l'atroce conflit déchaîné par les seuls appétits allemands. La France, devant le Congrès où se décideront les destinées du monde, pourra parler ainsi du haut de la grande situation morale que lui assurera, avec l'héroïsme de ses armées, la conviction de son absolue innocence : elle le devra, en partie, au caractère démocratique de ses institutions, mais surtout à ce fait qu'elle est la France, patrie naturelle de tous les idéalismes et de toutes les générosités.

La République a été profondément pacifique, mais je ne suis pas sûr qu'elle l'ait été davantage que la monarchie de Juillet : ce dernier régime le fut tant que « la France, au témoignage de Lamartine, s'ennuyait », et que la mémoire de Napoléon s'entoura, par réaction, d'une apothéose [1]. — D'autre part, la Révolution n'a pas été particulièrement pacifique, et, même, elle est devenue plus guerrière à mesure qu'elle se démocratisait.

La Constituante incarne le pur idéalisme révolutionnaire, qui ne s'est pas encore heurté au contact des faits, et qui, cependant, se tient dans des régions modérées : elle proclame solennellement son idéal paci-

1. Chateaubriand définissait le régime qu'il avait sous les yeux en 1838 « une société matérielle qui n'a de passion que *pour la paix*, qui ne rêve que le confort de la vie » (*Guerre d'Espagne*, LXXXI).

fique et parvient à le préserver: « La nation française, déclare le décret du 22 mai 1790, renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes, et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. » En dépit de menaces nombreuses, la Constituante peut éviter la guerre.

La Législative passe pour n'avoir pas conservé la modération de la Constituante. Avec elle, le ciel s'obscurcit, les tendances pacifiques s'énervent. Pour des motifs divers et même opposés, les partis en présence s'habituent à l'idée d'une guerre : les Feuillants en espèrent une consolidation de la royauté constitutionnelles, et Narbonne la prépare. Les Girondins ne s'en effraient pas : elle achèverait le roi en dévoilant son entente avec l'étranger ; elle permettrait d'entreprendre la propagation, en Europe, des principes de la Révolution. Toute la Montagne redoute un conflit international qui pourrait engendrer la dictature ; mais elle ne forme alors qu'une faible minorité. Sans doute, l'Europe menace la France de la Révolution ; c'est le fait qui domine toute notre politique étrangère à cette période ; mais, dans la forme, c'est l'Assemblée législative qui prend des mesures préventives contre l'agression qu'elle redoute ; le 9 novembre 1791, par un décret auquel Louis XVI oppose son veto, elle invite le roi à prendre des mesures contre les princes, notamment les électeurs de Trèves et de Mayence, qui facilitaient les rassemblements d'émigrés ; quelque temps après, elle entend le fameux rapport dans lequel Gensonné somme l'empereur de déclarer : 1° qu'il n'entreprendra rien contre la France, sa liberté, sa constitution ; 2° qu'il observera le traité d'alliance défensive de 1756 (16 janvier 1792) ; le lendemain, Guadet expose la situation de la France dans un discours peu rassurant pour l'Europe ; le 25 janvier 1792, l'Assemblée lance un ultimatum à l'empereur et le somme de donner satisfaction avant le 1er mars. Enfin, le 20 avril 1792, à l'unanimité moins sept voix, elle adopte un décret déclarant la guerre au roi de Bohême et de Hongrie, précisant toutefois que « la nation ne prenait les armes que pour la défense de sa

liberté et de son indépendance ». Mais, en réalité, la Révolution eut une conception large des moyens à employer pour arriver à ce but. Les guerres de la Révolution eurent un triple objet[1] : 1° Il s'agit d'abord d'assurer à la France ses frontières naturelles. Sur ce point, la Révolution reste fidèle à la ligne des anciens rois. « Les limites de la France, dit Danton, sont marquées par la nature. Nous les atteindrons aux quatre points : à l'Océan, aux bords du Rhin, aux Alpes, aux Pyrénées » (31 janvier 1793). Dès lors, « l'image du Rhin », comme dit Albert Sorel, ne cesse de hanter nos ancêtres de la Révolution et ce n'est que sur le Rhin que les soldats de l'an II arrêtent leur marche victorieuse. La Révolution soutient contre l'Europe une guerre, dans le fond, défensive : mais elle fait mieux que s'y résigner ; 2° En second lieu, les guerres de la Révolution prennent le caractère d'une croisade d'*affranchissement des peuples*. C'est la Convention, dans l'enthousiasme de ses débuts, qui leur assigne cet objet. Dans son décret du 19 novembre 1792, elle « décide d'apporter secours et fraternité à tous les peuples qui voudront recouvrer leur liberté ». Le 15 décembre, sur la proposition de Cambon, elle proclame que le seul passage des armées de la République aura pour effet d'abolir la féodalité et de confisquer les biens des tyrans et des privilégiés : « Tout peuple qui ne veut pas être complètement libre est votre ennemi. » La proclamation de cette politique équivalait à une déclaration de guerre permanente à l'Europe monarchique. Lorsque la Convention voudra consolider dans la paix le bénéfice de ses efforts militaires, elle adoptera, sur l'initiative de Danton, le principe de la non-intervention : « La Convention, dit le décret du 13 avril 1793, ne s'immisce en aucune manière dans le gouvernement des autres puissances ; mais elle déclare en même temps qu'elle s'ensevelira plutôt sous ses propres ruines que de souffrir qu'aucune puissance s'immisce dans le régime intérieur de la France. » Cette transaction avec l'in-

1. Gourraigne, *Histoire contemporaine*, p. 206.

transigeance de ses principes permit à la Convention de traiter à Bâle, et d'annexer la Belgique, qui formera jusqu'à la Restauration neuf départements français; 3° Enfin, les guerres de la Révolution se proposent de consolider la situation de la France et de la protéger contre les tentatives des grandes puissances par une ceinture d'États secondaires maintenus sous son influence. En dépit du très large idéalisme qui l'a inspirée, et auquel nous gardons notre fidélité admirative, nous sommes obligés de reconnaître que la Révolution française n'a pas été pacifiste. Et la conclusion qui se dégage impérieusement de ce rapide coup d'œil sur l'histoire, c'est que, à aucun moment de l'évolution de l'humanité, ni dans l'antiquité, ni dans les temps modernes, ni dans la période contemporaine, la forme démocratique n'est apparue comme ayant une vertu particulièrement pacifique. En 1863, le duc de Broglie résumait ainsi les leçons de l'histoire : « De grandes monarchies sincèrement en paix, cela s'est vu rarement, mais quelquefois : de grandes républiques voisines sans être ennemies, jamais ! »

« Démocratie signifie paix. » Quelle est donc la valeur de cette affirmation? C'est une vue théorique, un axiome de logique abstraite, un vœu pour l'avenir ; oui, puisque la démocratie se réclame d'un idéal de justice et de raison, il est logique qu'elle travaille à la suppression de la force comme moyen de résoudre les conflits internationaux. Nous souhaitons que, pour l'avenir, elle s'attache à cette grande œuvre ; mais l'expérience du passé ne nous permet pas d'affirmer que la démocratisation générale des institutions dans tous les pays aurait pour conséquence nécessaire d'inaugurer l'ère de la paix universelle.

Je ne demande pas mieux que d'accueillir les objections contre cette conclusion qui dément des croyances que j'ai eues et exprimées avant un examen approfondi de la question. On pourra dire par exemple que, même dans les constitutions qui se déclarent fondées sur la souveraineté du peuple, même dans celles qui s'intitulent républicaines, la démocratie n'a pas encore com-

plètement triomphé sur le domaine des relations extérieures, et que, par conséquent, l'expérience du passé ne peut pas être invoquée en vue de l'avenir. Si les parlements élus avaient eu véritablement la maîtrise de la politique extérieure, si les constitutions avaient eu une réalité démocratique correspondant à leur titre, les guerres auraient été beaucoup plus rares. C'est la thèse que soutient en Angleterre l'*Union of democratic control*. Le 3 août 1914, lorsque le Parlement anglais fut appelé à se prononcer sur l'attitude de l'Empire britannique, une série de discours affirmèrent la croyance que la paix était la politique du peuple, tandis que la guerre était le secret désir de ses gouvernants. Mr. T. Edmund Harvey, M. P., parla en ces termes : « Je suis convaincu que cette guerre, pour la grande masse des pays de l'Europe, et non pas seulement pour notre pays, n'est pas la guerre du peuple. C'est une guerre qui a été décidée... par les hommes qui occupent de hautes situations, par des diplomates travaillant en secret, par des bureaucrates qui n'ont pas de contact avec les peuples du monde, qui sont les résidus d'une vieille et mauvaise civilisation qui est en train de disparaître graduellement devant les méthodes pacifiques. » Il est toujours très délicat de discuter sur la tournure qu'auraient prise les grands événements humains si telle hypothèse s'était réalisée : c'est le jeu puéril de refaire l'histoire. Dans le domaine de la thèse, tout d'abord, on peut se demander si le contrôle parlementaire ne constituerait pas dans bien des cas un danger pour la paix : si, dans la majorité du peuple et du Parlement, règne un préjugé solidement enraciné ou une haine vivace pour une autre nation, l'intervention parlementaire pourra paralyser les efforts du gouvernement en vue d'éviter le conflit à main armée. Aux époques d'effervescence chauvine, c'est dans le peuple et dans sa représentation, plus particulièrement exposés aux impulsions soudaines et aux vagues d'émotions, que risquent de circuler avec le plus de promptitude les formules enflammées : *Nach Paris!* A Berlin! *Remember the « Maine »!* « Le tempérament populaire, disait

le duc de Broglie en 1863, a toutes les vertus, sauf la patience, et la diplomatie sur la place publique a tous les mérites, excepté la discrétion et la prudence... Partout où elle a régné, la démocratie s'est montrée sous les mêmes traits: susceptible, exigeante, prompte dans ses résolutions et impatiente dans ses désirs, très sensible à tout ce qui touche l'honneur national...[1] »

Et si l'on considère l'histoire, on acquiert la conviction qu'il y a eu peut-être autant de guerres populaires que de guerres royales. A des époques qui paraissent à jamais abolies, le gouvernement anglais a été poussé par l'opinion populaire à déclarer la guerre à la France ou à prolonger une guerre en cours; au moment de Fachoda, le gouvernement anglais a dû résister à une poussée populaire pour éviter avec la France une guerre qui aurait été désastreuse pour les deux pays et pour l'avenir du monde[2]. Sous la Révolution, c'est la Législative qui prend l'initiative des mesures dont la conséquence inévitable sera la guerre contre l'Autriche, et c'est le roi qui essaie de les paralyser par son veto; la Convention a servi, par la guerre, la grandeur de la France et a mérité ainsi le fameux hommage de Berryer; le Corps législatif du second Empire a voté dans l'enthousiasme la guerre à la Prusse; le président Mac Kinley aurait peut-être évité la guerre avec l'Espagne, et c'est le Congrès qui lui a forcé la main. Enfin la Grèce ne nous donne-t-elle pas depuis bientôt deux ans le spectacle d'un peuple qui veut combattre tandis que le gouvernement dépense une extraordinaire obstination à vouloir rester neutre?

1. Si d'ailleurs l'absolutisme allemand est directement responsable de la guerre, c'est peut-être à cause du démocratisme anglais qu'elle n'a pas pu être évitée. Si le gouvernement britannique avait eu la liberté de prendre à temps une attitude nette, s'il n'avait pas tergiversé en tâtant le pouls de l'opinion et du Parlement, la situation de l'Europe aurait été clarifiée et peut-être l'Allemagne n'aurait pas commis l'irréparable (G. Murray, dans *Contemporary Review*, février 1916, p. 190).

2. Cromer, *Democracy and Diplomacy*, dans *Nineteenth Century*, juin 1916, p. 1218.

*
* *

C'est sans perdre de vue ces éléments historiques qu'il faut considérer un des problèmes capitaux qu'a fait naître la guerre actuelle. La préoccupation légitime des penseurs, des publicistes et des hommes d'État est de rechercher les moyens de préserver l'avenir de l'humanité contre le retour possible du fléau qui sévit en ce moment sur elle. Et alors s'offre aussitôt, dans cet ordre d'idées, un raisonnement dont voici le schéma : c'est l'absolutisme allemand qui a déchaîné la guerre ; supprimons l'absolutisme allemand et nous aurons la paix[1]. Je ne dis pas qu'il n'y ait quelque parcelle de vérité dans cette affirmation. Il est possible que, si l'Allemagne avait été en démocratie, si même elle avait eu un parlementarisme véritable, si par conséquent elle avait été gouvernée par un ministère sozialdemokrate, la guerre aurait pu être évitée. Je dis que c'est possible ; je n'en sais rien ; je suis loin d'en être sûr, surtout quand je pense aux tendances impérialistes d'une bonne partie de la sozialdemokratie. Mais je crois qu'il importe principalement de mettre en garde contre les illusions dangereuses que pourraient faire naître de pareilles conjectures. Et d'abord, elles me semblent se rattacher à ce qu'on pourrait appeler « la doctrine de la main fraternelle ». Il faudrait distinguer entre le peuple allemand, innocent, et son gouvernement, cou-

1. Le 27 décembre 1916, le congrès du parti socialiste français adoptait une résolution dans laquelle il affirmait sa foi dans la démocratisation générale des institutions pour assurer la paix. « Pour surveiller les intrigues des diplomates, pour refréner les ambitions des gouvernements et des castes de militarisme, pour limiter les appétits des fabricants d'armements, pour contrôler les engagements pris, il faut partout des parlements issus du suffrage universel et des gouvernements responsables devant les peuples. » Comment imposerait-on ces parlements issus du suffrage universel et ces gouvernements responsables aux empires de proie ? Et est-on bien sûr d'ailleurs que ce régime garantirait le monde contre de nouveaux accès de folie collective, comme celui qui a atteint les Allemands de 1914 aspirant à la domination politique universelle et à l'hégémonie économique ?

pable. C'est là une erreur à laquelle les faits ont infligé le plus formel démenti : le peuple allemand n'est pas seulement stupidement asservi, il est encore criminellement complice. On dit quelquefois que le rapt de l'Alsace-Lorraine a été l'erreur et la faute de Bismarck : or nombreux sont les témoignages de ceux qui vécurent en Allemagne vers 1870 et desquels il ressort que le démembrement de la France était projeté en réalité par tout le peuple allemand. « Vous avez raison, disait en 1869 un paysan badois à un jeune Messin, d'apprendre l'allemand : on en aura bientôt besoin chez vous. » Dans un pays d'une certaine « culture », il n'est pas de gouvernement si absolu qu'il ne soit obligé dans une large mesure de refléter l'opinion publique et les aspirations nationales. La diplomatie allemande, quoique dirigée par un gouvernement absolu, peut être qualifiée de démocratique en ce sens qu'elle représente vraiment l'opinion publique allemande ; elle reflète l'esprit d'agression, l'arrogance, l'insolence, la cupidité, le mépris de la moralité publique qui sont les principales caractéristiques de la pensée allemande moderne. Nous sommes véritablement en guerre, non pas seulement avec une clique de hobereaux et de militaristes, mais avec le peuple allemand tout entier. Que la chute du parti militariste allemand soit infiniment désirable, ce n'est pas douteux ; que cette clique ait intoxiqué le peuple, c'est certain. Mais le peuple portait en lui-même les germes de cette intoxication. Et son tempérament ne serait pas nécessairement modifié par la vertu magique d'une réforme constitutionnelle. Ce n'est pas une démocratisation de la forme des institutions qui délivrera l'Allemagne de la folie annexionniste de ses « barons de choux et de cheminées », des aspirations « expansionnistes » de ses masses populaires, du rêve sozialdemokrate de la Mitteleuropa sous l'hégémonie prussienne. C'est un Allemand qui l'a dit : « Appliquer un régime démocratique à un peuple à l'esprit dominateur n'allège en rien les chaînes des nations opprimées[1]. »

1. Docteur Rœsemeier, ancien rédacteur de la *Morgen Post*, *Temps* du 11 juillet 1916.

Je laisse d'ailleurs de côté un aspect cependant important du problème : comment les Alliés pourraient-ils forcer le peuple allemand à être libre? Le despotisme peut venir dans un pays sur les fourgons de l'étranger, mais non point la liberté politique. Le peuple allemand n'est pas libre, parce qu'il ne veut pas l'être. Il se complaît dans la servitude. Il a tout subordonné à sa passion de croître. Il se vante de s'être librement donné des institutions absolutistes. Les patriotes allemands, disait en 1871 le nihiliste Bakounine dans le livre prophétique qu'il intitulait *l'Empire knouto-germanique*, se proposent de « constituer désormais, de leur propre aveu, librement, une puissante nation, un formidable État et un peuple esclave ». L'Allemagne est librement esclave. L'erreur profonde trop souvent commise à l'égard des Allemands est de leur attribuer nos propres sentiments et nos manières de penser. Or, dans tous les sens de cette expression, nous ne parlons pas la même langue. Nous désignons par les mêmes mots, qui semblent se correspondre exactement dans les deux idiomes, des objets différents. Nous n'arriverons jamais à nous entendre avec ces gens-là [1]. Certes, je crois qu'il vaut mieux, pour la paix du monde, que l'Allemagne se démocratise ; mais le résultat reste tellement hypothétique que la préoccupation de réformer l'Allemagne ne vaut pas qu'elle nous détourne un seul instant de l'impérieuse nécessité de la vaincre. « Si, a dit un publiciste éminent [2], si l'Allemagne avait eu un gouvernement et un Parlement comme les nôtres, ni meilleurs, ni pires, cette guerre effroyable aurait-elle jamais surgi ? » Non, si ce gouvernement et si ce Parlement avaient eu l'*esprit* pacifique de la démocratie française. Ce fut, à toutes les époques de l'histoire de la pensée, le rêve des faiseurs de constitutions que d'imaginer un mécanisme, une machinerie, diraient les Américains, qui dispense de bonne volonté et rende

1. C'est ma réponse à la question que m'adressait M. Jacques Bainville, à propos de mon livre sur *les Institutions politiques de l'Allemagne*, dans *l'Action française*, 24 août 1916.
2. Chardon, *la République victorieuse*, p. 30.

inutiles les efforts. Aujourd'hui encore, les idéologues qui se berçaient avant la guerre des formules pacifistes (« Ne faisons rien ! désarmons ! l'Allemagne ne nous menace pas ») cherchent des « garanties décisives, absolues, souveraines[1] » qui permettront de contraindre l'Allemagne vaincue, l'Allemagne de demain, au respect des traités : parmi ces remèdes magiques, ils placent la démocratisation. Or, les institutions politiques ne sont que des outils qui valent ce que vaut l'ouvrier, c'est-à-dire le peuple. Il n'y a pas une démocratie, il y a des démocraties : il y a, par exemple, une démocratie idéaliste et généreuse, la France; il y a des démocraties pacifiques à tendances internationales, et il y a des démocraties guerrières à tendances étroitement nationalistes, comme les démocraties de Mazzini et de Kossuth. Dans le numéro d'avril 1852 de la *Westminster Review*, Mazzini, au nom de la démocratie italienne, adjurait l'Angleterre monarchique et pacifique d'abandonner les théories de Cobden et de se jeter dans des guerres européennes pour soulager les souffrances des peuples opprimés; la démocratie allemande, si jamais elle existait, serait allemande, et ce mot dispense de tous autres développements. Pour une période dont rien, hélas ! ne me permet d'apercevoir la fin, il n'y a pas d'autre moyen d'assurer la paix du monde que d'en revenir aux conseils de la sagesse antique : que les Alliés restent assez forts et assez unis pour inculquer profondément à l'Allemagne la conviction qu'elle paierait cher de nouvelles agressions. Quant au devoir présent, il est clair : il ne faut pas perdre son temps à rechercher les moyens de réformer l'Allemagne, et principalement la Prusse. Cette « mauvaise » nation, comme disait Bonaparte, considère la guerre comme son industrie nationale. Et jusqu'ici, en effet, toutes ses entreprises d'agression ont été admirablement « payantes »; il faut lui montrer par la victoire qu'il n'en sera plus ainsi. Elle a eu foi dans sa caste militaire; que les armes lui montrent que sa caste militaire l'a trompée. Et elle

1. *Humanité*, 12 janvier 1916.

sera mise ainsi sur la voie de la guérison du militarisme.

De plus, les philosophes, les moralistes peuvent continuer à travailler à la transformation de l'humanité. Il n'est pas impossible que la démocratisation générale des institutions de tous les pays ait une heureuse influence sur les relations internationales. On ne peut manquer d'être impressionné par l'opposition entre l'esprit pacifique des démocraties occidentales et l'esprit agressif de l'autocratie allemande. — Je me garde d'ailleurs de répondre à des affirmations absolues par une interprétation dogmatique de l'histoire. Après tout, il n'y a pas de précédents, au sens étroit que l'on prétend parfois attribuer à ce mot. Les démocraties modernes diffèrent profondément des anciennes; et surtout la guerres actuelles et celles de l'avenir ne peuvent aucunement être assimilées à celles que relate l'histoire. Les démocraties de l'antiquité guerroyaient au moyen de mercenaires; de sorte que ce n'étaient pas ceux qui *décidaient la guerre qui étaient appelés à la soutenir les armes à la main;* Valmy, qui marque une grande date dans l'histoire, qui est la révélation des armées républicaines, a coûté à peine deux cents hommes aux Prussiens, quatre cents aux Français : un engagement que ne mentionneraient pas nos « communiqués ». Mais, dans les guerres actuelles, les nations sont véritablement en armes; ce sont les peuples eux-mêmes qui s'entrechoquent : certainement, ils ne décideraient pas la guerre avec la même désinvolture que des monarques qui n'en souffrent presque jamais qu'indirectement, et qui en espèrent un bénéfice de gloire[1]. En attendant la réalisation de ces espoirs

1. La croyance que l'avenir de la paix internationale est lié au progrès de la démocratie et dépend en définitive de la constitution d'une société des nations démocratiquement organisées a été solennellement affirmée dans le message historique adressé le 2 avril 1917 au Congrès américain par le président Wilson : « Le but, lit-on dans ce document mémorable, c'est la défense des principes de paix et de justice contre les puissances autocratiques et égoïstes ; c'est l'établissement, parmi les peuples vraiment libres et se gouvernant eux-mêmes, de l'unité d'ob-

lointains et d'ailleurs hypothétiques, le devoir certain est d'écouter les leçons de l'histoire qui répète inlassablement : *si vis pacem*[1]...

SECTION II

LA DÉMOCRATIE EST-ELLE APTE A PRÉPARER ET A SOUTENIR LA GUERRE?

PRÉTENDUE INCAPACITÉ GUERRIÈRE DE LA RÉPUBLIQUE

La démocratie est peut-être moins portée que les autres régimes politiques à provoquer la guerre; est-

jectifs et de moyens, qui assurera à jamais le respect de ces principes. Être neutre, ce n'est plus possible ni désirable quand la paix du monde entier et la liberté des peuples sont en jeu, quand la menace de cette paix et de cette liberté vient de l'existence de gouvernements autocratiques, appuyés sur la force, et qui imposent leur volonté sans tenir compte de la volonté des peuples. » Certes, la société des nations démocratiques est un idéal magnifique, digne de tous les efforts ; mais il ne servirait point de dissimuler les obstacles qui s'accumulent autour de lui ; le plus grave, c'est évidemment l'Allemagne, son peuple, son gouvernement. Obéissant, soit à une pensée politique, soit peut-être à une conviction véritable, le président Wilson fait peser toute la responsabilité de la guerre sur le seul gouvernement, et nullement sur le peuple, de l'Allemagne. Cette guerre a été décidée « à la manière des vieilles querelles d'autrefois, dans l'intérêt de la dynastie ou d'un petit groupe d'ambitieux ». Le grand homme d'État américain néglige donc l'*unanimité* avec laquelle le Reichstag a approuvé, le 4 août 1914, le crime de ses gouvernants et l'ardeur avec laquelle le peuple allemand tout entier s'est rué dans une guerre dont il attendait toutes sortes d'avantages ! Des libertés réduites qui lui sont laissées, le peuple allemand n'a nullement usé pour éviter la guerre. C'est le fait !

1. Je laisse de côté les aspirations, plus ou moins avouées, plus ou moins conscientes, d'une minorité honteuse, qui verrait, dans l'avènement de la démocratie dans la politique étrangère, un moyen de faire régner la paix quand même, serait-ce au prix de l'existence de la France ! Je ne sais quels résultats produirait, avec le service militaire obligatoire et universel, le suffrage universel appliqué à la déclaration ou à l'acceptation de la guerre. Mais je sais bien qu'un gouvernement doit *représenter* non pas seulement une majorité passagère, mais le pays, personne morale, conscient de sa mission historique et de ses devoirs.

elle aussi capable qu'eux, toutes choses égales d'ailleurs, de la préparer et de la soutenir?

Comme on a prononcé la banqueroute diplomatique de la République, on s'est empressé de proclamer son incapacité guerrière. Les juges et les considérants de l'arrêt sont sensiblement parallèles dans les deux cas. L'homme d'État qui ricanait de la prétention de la République à avoir, comme les monarchies, une politique étrangère, se gaussait de sa prétention à défendre les frontières du pays. Le livre dont nous avons parlé à plusieurs reprises : *Faites un roi, sinon faites la paix*, indiquait suffisamment, par son titre, l'option qui, dans le sentiment de l'auteur, s'imposait à la France ; comme elle ne voulait pas faire un roi, il ne restait à la France républicaine qu'à subir toutes les avanies, à encaisser tous les coups, affronter toutes les humiliations, patienter devant toutes les violations de ses droits, renoncer à toutes les alliances, sauf à celles qui auraient consisté dans une soumission déshonorante aux puissances susceptibles de la menacer. *Finis Galliæ!* « Félicitez la République d'être inférieure au roi pour la guerre et la préparation diplomatique de la guerre. Un savant est fort inférieur pour les crocs à un tigre; mais il ne se sent point humilié de n'être pas ce fauve superbe, cette belle bête de proie.... Vouloir une République propre à la guerre, c'est vouloir une charrue qui serait en même temps un canon... » La condamnation vaut d'ailleurs aussi bien pour la guerre défensive que pour la guerre offensive : « Belle confiance étourdie... Ne me dites pas que vous ne voulez pas de conquêtes, que vous ne visez qu'à vous défendre : pur verbiage... Aller à la guerre sous des Jules Favre, des Poincaré, des Barthou, des Trochu, des Gambetta, des Clemenceau ? Nous serions encore condamnés à cela? Comment osez-vous, trop connus, vous qui, en paix, n'êtes déjà que des conducteurs assez médiocres, vous proposer pour chefs de guerre? Retirez-vous, vous puez la défaite[1]. »

1. Un neutre d'un pays démocratique, un Suisse, M. William Martin, prononce de son côté la condamnation de la République

Cette thèse a naturellement trouvé un écho chez les fidèles théoriciens de la monarchie, tant en France qu'en Angleterre. Un publiciste anglais connu, Dr. T.J. Dillon, vient de dresser un véritable réquisitoire contre la démocratie, qu'il rend responsable de toutes les infériorités des Alliés[1].

Nos ennemis se sont naturellement empressés de proclamer la même faillite guerrière de la République. Les difficultés présentes, écrivait la vieille *Vossische Zeitung*, mettent au jour « l'effondrement total de l'autorité, état-major ou gouvernement. Il y a des Français qui aperçoivent clairement le péril et qui, derrière les nouvelles prétentions de la Chambre à la souveraineté, voient poindre le dernier problème de la république : *Une république peut-elle faire la guerre?...* L'homme compétent est suspect : le parlementaire est incompétent. De l'incompétence parlementaire, sont sorties les lacunes de préparation de l'armée. Le contrôle parlementaire ne peut aboutir qu'au désordre. » (31 mai 1915.) A la réunion de la chambre des agricul-

au point de vue de la préparation à la guerre : « Les Français... savent que la République, faute d'avoir pu préparer la guerre, coûte au pays des milliards et des torrents de sang. Mais ils lui savent gré de ne pas l'avoir préparée. Car ils ont pour eux leur conscience et le respect du monde... » (*Bibliothèque universelle*, septembre 1915, p. 433.) Un autre journal à tendances démocratiques enregistrait la même infériorité de la démocratie : « La délibération publique, le droit de tous de participer à l'exercice du pouvoir donnent à coup sûr, dans la paix, de précieuses garanties à la liberté et à la probité publiques et doivent être considérées comme des formes de gouvernement plus dignes de peuples majeurs et conscients de leurs droits comme de leurs devoirs. Pour la guerre, c'est bien différent. » (*Journal de Genève*, 11 janvier 1916.)

1. Docteur E. J. Dillon, The Fruits of Amateurism, dans *Fortnightly Review*, février 1916, p. 203 ; M. Baumann fait à cette étude une réponse intitulée : Is democracy to blame? *ibid.*, mars 1916, p. 421 ; dans le même ordre d'idées, J. Ellis Barker, Democracy and the Iron Brown of War, dans *Nineteenth Century*, février 1916 ; Viator, The Twenty-two, dans *The National Review*, septembre 1915, p. 64 ; Anonyme, Twenty-two, dans *Saturday Review*, 19 février 1916, p. 172. Ces deux derniers titres font allusion aux vices du gouvernement de l'Angleterre par 22 hommes, les 22 membres du Cabinet avant la création d'un comité de guerre dans le Cabinet, au mois de décembre 1916, par l'énergique initiative de M. Asquith.

teurs de Poméranie, le baron Wangenheim, après une charge à fond contre la démocratie, le parlementarisme et la réforme électorale, a ajouté : « La guerre nous a appris clairement que la conception universelle de la démocratie a fait naufrage. Où serions-nous arrivés dans cette guerre si on s'était soumis aux exigences de la démocratie de fortifier le parlementarisme et le socialisme ?... Voyons, d'après la situation dans les États ennemis, où ils vont avec leurs gouvernements parlementaires : à l'abîme. » (*Frankfurter Zeitung*, 22 février 1916.)

Telle est la thèse. Il semblerait bien, après les victoires de la Marne, des Flandres, de la Somme, de Verdun, alors que l'initiative des opérations est passée aux Alliés; que l'organisme militaire de l'Allemagne absolutiste s'écrase et qu'au contraire celui des démocraties occidentales devient tous les jours plus alerte; il semblerait enfin qu'après deux années de luttes glorieusement soutenues par les armées de la République, la discussion de cette thèse apparaisse comme superflue. Mais que le mouvement se démontre en marchant, c'est peut-être vrai en matière philosophique; cela reste douteux dans les controverses politiques. L'*argumentum baculinum* n'a pas de prise sur les passions et les préjugés. L'histoire n'impose pas ses leçons; il faut l'interroger pour qu'elle réponde. La thèse vaut donc d'être examinée. D'autant mieux qu'en somme elle part souvent d'un point de départ exact qui ne devient faux que par l'exagération, par la transformation arbitraire de difficultés en impossibilités. Ces difficultés, il importe de les connaître, afin de les vaincre; il importe de montrer à la démocratie de quel côté elle penche pour l'empêcher d'y tomber.

§ 1. — La démocratie se heurte a des difficultés spéciales en ce qui concerne la préparation a la guerre.

a) Tout d'abord, en effet, les préoccupations de la démocratie sont tournées vers les problèmes de poli-

tique intérieure. Ayant pour raison d'être la poursuite de la justice par l'égalité et la conquête de la liberté, elle perd rapidement le goût de l'action extérieure : d'où une tendance à lésiner au profit de l'organisation du bien-être social, au détriment des dépenses nationales ; il fallait des canons lourds, on eut des retraites ouvrières ; la démocratie veut la paix, un budget de paix, des œuvres de paix. D'où encore la prompte lassitude de la veillée des armes, l'abandon du deuil des provinces perdues, la déperdition de forces dans des querelles intestines, politiques ou religieuses, qui n'épargnent ni l'armée ni la marine ; celles-ci peuvent se trouver d'une part démoralisées par le contre-coup de ces luttes, d'autre part dépourvues des chefs, des armements, des approvisionnements nécessaires pour le jour où des événements les appelleraient à remplir leur formidable mission. L'appréciation de Thucydide sur la démocratie athénienne conserve toujours son actualité : « Engagés dans des luttes pour le pouvoir, les Athéniens ne donnaient pas une suffisante attention aux menaces extérieures, et ils se laissaient absorber par des altercations mutuelles à l'intérieur du pays. Ils n'auraient pas été conquis si, par leurs querelles intestines, ils ne s'étaient pas mis hors d'état de résister à leurs ennemis. »

Renan affirmait l'incompatibilité entre une politique extérieure entreprenante et la politique de réformes sociales, entre ce qu'il appelait le patriotisme et le socialisme [1]. Sans aller jusqu'à cette affirmation trop absolue, et qui semble d'ailleurs démentie par l'exemple allemand, nous avons déjà reconnu le penchant incontestable de la démocratie à se laisser hypnotiser par les problèmes de la politique intérieure ; les publicistes anglais sont unanimes à reconnaître que la démocratie de leur pays s'absorbe dans les *home matters* au détriment des questions extérieures. C'est un péril pour la démocratie ; ce n'est pas un abîme où elle tombe nécessairement. Il n'est pas douteux qu'il y a pour ceux

1. *La Réforme intellectuelle et morale*, p. 39.

qui assument la responsabilité de ses destinées une grande mission d'éducation, un grand devoir de courage; mais il faut ajouter aussitôt que les hommes de courage n'ont pas manqué à la démocratie française : tout le monde pensera à l'homme qui, pour faire accepter à la France le service de trois ans, a risqué l'impopularité et ne l'a pas subie. — La Nouvelle-Zélande, qui est incontestablement le pays le plus démocratique du monde, a institué le service militaire obligatoire avant la métropole monarchique. Donc, péril, oui ; vice rédhibitoire, non.

b) La démocratie n'aime pas à *prévoir*. — Il est toujours difficile d'amener une démocratie à se prémunir contre des dangers aperçus seulement par une élite clairvoyante. Elle ne veut pas prévoir, elle n'aime pas qu'on l'entretienne des possibilités de l'orage. Entre un candidat qui lui montrera les nuages menaçants à l'horizon et lui recommandera d'assumer les charges militaires, et un autre candidat qui lui prodiguera des paroles rassurantes, qui le dispensera d'assumer des sacrifices immédiats, l'électeur choisira de préférence le second. Cependant la préparation militaire est le plus sûr moyen d'écarter la guerre et d'éviter, dans tous les cas, des pertes incalculables. Les dangers sont aperçus de l'élite; les ignorants qui forment la masse des électeurs peuvent être plus facilement trompés. — C'est encore un péril pour la démocratie et, d'une façon générale, pour tous les régimes où fonctionne le suffrage; il fait naître des devoirs correspondants pour les dirigeants; mais, en somme, rien n'indique qu'il y ait eu plus de démocraties que de monarchies absolues et bureaucratiques surprises par une tourmente.

Les faits, en ce qui concerne spécialement la démocratie française, ont été obscurcis par des préoccupations, *a priori*, d'ordre interne ou bien d'ordre international. A l'intérieur, l'opposition a tenu à mettre à la charge de la République la faute de l'impréparation militaire; d'autres ont voulu accuser la faute des socialistes ou des pacifistes qui auraient empêché le vote des crédits nécessaires. — Au point de vue internatio-

nal, il en est qui ne sont pas loin de se féliciter de notre impréparation, dans laquelle ils voient la preuve éclatante de l'innocence de la France dans la responsabilité du conflit qui ensanglante l'humanité[1]. Mais les faits, tels qu'ils ressortent des documents officiels et incontestables, prouvent avec une évidence tellement lumineuse la responsabilité des empires du Centre que la démocratie française n'a pas besoin de cette justification supplémentaire. — Il est certain que la France n'était aucunement prête à une guerre d'agression; il est certain également qu'elle n'était pas complètement prête à supporter une guerre défensive: on a certainement exagéré cette idée, afin de se donner une explication honorable de nos échecs militaires au début de la campagne; ces échecs s'expliquent partiellement par des erreurs stratégiques et aussi par des erreurs de science militaire relatives à l'importance du matériel d'artillerie: erreurs qui ont été partagées par toutes les autorités militaires françaises, qu'elles soient d'opinions républicaines avancées, comme le général Percin, ou d'opinions modérées ou conservatrices, comme le général Langlois.

Le problème est de savoir si la démocratie française a refusé de supporter les sacrifices nécessaires pour se préparer à la résistance contre une agression. Ici, les chiffres, les faits concrets sont plus éloquents que toutes les considérations générales et que tous les raisonnements.

Or, depuis 1871 jusqu'à 1913, la démocratie française a consacré à la préparation de la guerre une cinquantaine de milliards[2]. Les budgets de la guerre et de la marine, qui s'élevaient à 547 millions en 1869, à 554 en 1871, ont suivi depuis cette époque une marche ascendante continue : 832 millions en 1881, 939 en 1891, 1 milliard 71 millions en 1901, 1 milliard 472 millions

1. Ainsi Chardon, *la République victorieuse*, 1915.

2. 51.069.000.000 d'après les calculs de M. Neymarck, 43 milliards d'après ceux de M. Charles Gide, *Communication à la Société d'études documentaires et critiques sur la guerre*, 28 mai 1916, p. 3.

en 1913. — Quant au budget de l'année 1914, voté d'ailleurs avec un retard considérable au mois de juillet de la même année, il prévoyait une dépense pour la guerre de 1 milliard 204 millions et de 513 millions pour la marine, soit un total de 1.717 millions, ce qui supposait un accroissement d'une année à l'autre de 17 p. 100. En outre, ce budget prévoyait 848 millions de dépenses militaires dites non renouvelables (service de trois ans, constructions navales, Maroc). Il s'élevait donc en réalité à 2 milliards 565 millions, c'est-à-dire à plus du double de celui de 1910. Sans doute, ce budget est resté sur le papier, mais il n'en reste pas moins comme un document capital dans notre controverse : il prouve que la démocratie française a parfaitement consenti à prévoir.

Sans doute, toutes les dépenses publiques ont augmenté, et par conséquent ces chiffres ne portent pas en eux-mêmes toute leur signification : ils l'acquièrent par comparaison avec les autres dépenses. Or, M. Gide, dans la remarquable étude que nous avons citée, démontre que, depuis la guerre de 1870-71, l'accroissement des dépenses militaires a été quatre fois plus considérable que celui des dépenses civiles; et il ne fait pas entrer dans ses calculs le budget de 1914, dans lequel les dépenses militaires atteignaient 46 p. 100, soit près de la moitié de l'ensemble du budget.

D'autre part, si l'on fait abstraction des dépenses inévitables et improductives : frais de recouvrement (10 p. 100) et service de la dette publique (35 p. 100), on constate que, au cours de ces 42 dernières années, les dépenses militaires (27 p. 100) sont sensiblement aussi importantes que les dépenses civiles (28 p. 100). Qu'est-ce qui résulte de ces chiffres? « Un pays qui, au cours de près d'un demi-siècle, après avoir dû prélever près de la moitié de ses revenus pour payer les intérêts de l'ancienne dette hypothéquée sur les produits de son travail ainsi que les autres charges financières, trouve encore le moyen de prélever sur la partie restante près de la moitié pour ses armements, ne gardant qu'un peu plus du quart (28 p. 100, soit 43 mil-

liards sur 157) pour tout le reste de ses besoins : administration, justice, police, instruction, assistance, solidarité sociale, hygiène publique, travaux publics, et tous autres services d'utilité publique; un pays qui a consenti de tels sacrifices peut-il accepter sans protestation cette imputation qu'il ne s'était pas préparé à la guerre[1] ? »

c) Il y aurait incompatibilité absolue entre l'esprit militaire et l'esprit démocratique. L'esprit militaire supposerait la hiérarchie, l'inégalité, l'esprit de caste; l'esprit démocratique, au contraire, comporterait la haine de la hiérarchie, la passion de l'égalité, la haine des corps particuliers : « S'il n'y a pas d'armée sans esprit militaire, disait Jules Simon le 23 décembre 1867, je demande que nous ayons une armée qui n'en soit pas une. » Dans ces conditions, se hâte-t-on de conclure, la démocratie ne peut pas avoir d'armée. — Cette argumentation est fondée sur une méthode que nous avons plusieurs fois combattue : on présente une caricature de l'esprit militaire, une autre caricature de l'esprit démocratique, et on les oppose. Or, nous nous efforçons depuis le début de cette étude d'atteindre la vérité du portrait. — Il y a une chose détestable : c'est l'esprit d'une armée qui prétendrait former une caste gouvernante, non seulement en dehors, mais au-dessus de la nation et contre elle; qui voudrait constituer une force autonome, et, parce qu'elle aurait la force matérielle, tendrait à imposer une politique intérieure, à déterminer les sympathies ou les antipathies de la nation envers les autres, à se rendre maîtresse de la guerre et de la paix : c'est l'esprit de coup d'État, de *pronunciamiento;* l'esprit des Janissaires, des Ligues militaires, des Junkers. Ce n'est pas l'esprit militaire, c'est l'esprit militariste. — Il y a une autre chose aussi détestable : c'est cette maladie mentale que l'on a appelée l'*invidia democratica;* la haine de l'autorité, de la hiérarchie nécessaire, fondée, comme disait la Déclaration des droits, sur le talent et la vertu; la peur du sacrifice à la com-

1. Gide, *loc. cit.*, p. 7.

munauté nationale; l'affaiblissement du sentiment patriotique par des préjugés ou des passions; l'erreur coupable de certains esprits, cependant généreux, qui auront tendu à mettre la France démocratique à la merci du militarisme prussien; la stupide conception, qui pèse sur la mémoire de Jules Simon, d'une « armée défensive », invincible au dedans et incapable de faire la guerre au dehors, comme si un gladiateur n'est pas nécessairement condamné, s'il n'a qu'un bouclier, à être vaincu par celui qui peut manier à la fois le bouclier et le glaive; c'est l'erreur de ceux qui prétendent adapter les institutions militaires à une certaine conception politique, alors qu'elles doivent être exclusivement adaptées à la sécurité extérieure du pays, et que, s'il y a contradiction entre la sécurité extérieure du pays et les institutions politiques, ce sont les institutions politiques qui doivent être changées... Cela, ce n'est pas l'esprit démocratique, c'est tout au plus l'esprit démagogique, l'esprit antimilitariste, l'erreur coupable [1].

Le vent, terriblement salubre, de la guerre, aura dissipé bien des fumées. Elle nous débarrassera d'abord, au moins pour quelque temps (car je ne me fais pas beaucoup d'illusions sur l'efficacité de l'enseignement par les faits), des théories qui, sous le manteau démocratique, tendaient, avec une inconscience coupable, à la ruine de la première démocratie du monde, de la démocratie française. — Elle nous débarrassera définitivement aussi de l'esprit militariste : ce qui fait la force d'une caste militaire, c'est qu'elle constitue une élite de héros dont le « métier » est le sacrifice : mais avec la guerre moderne, telle que l'a faite le service universel, ce principe a disparu; c'est la destinée de tout citoyen de devenir un héros. Il n'y a pas une nation et son armée, il y a une nation en armes. L' « active » conserve cependant son rôle magnifique : elle contient d'abord les cadres supérieurs, le corps des experts, des tech-

1. La conception de l'armée défensive avait fait des adeptes : M. Jaurès, *Humanité*, 6 août 1906, et surtout *l'Armée nouvelle ;* M. Chéron, sous-secrétaire d'État à la Guerre, discours au banquet de la Société des vétérans, 1906.

niciens militaires; elle reste le conservatoire nécessaire des traditions et même de la mystique du soldat : car il n'y a pas un art militaire nouveau, ni à proprement parler un esprit militaire nouveau; il y a seulement un progrès de l'ancien ; l'active est encore le bouclier qui arrête la première poussée de l'ennemi, et permet à la nation de se pénétrer de sa vigueur et de son esprit. Si on voulait, pour l'opposer à l'esprit militariste, définir le véritable esprit militaire, on n'aurait qu'à décrire l'admirable esprit de l'armée française [1].

§ 2. — La démocratie serait également inapte a soutenir la guerre qu'elle n'a pas pu préparer.

Le premier besoin de la guerre, c'est la discipline, tant à l'intérieur du pays qu'à l'armée; or, affirme-t-on, la démocratie est incompatible avec la discipline. Il n'est pas douteux que la liberté pourrait dégénérer en anarchie. Mais cette déviation n'est pas fatalement inévitable. La démocratie, au milieu d'oscillations nécessaires, peut se tenir dans la formule d'équilibre : la liberté est le droit de se discipliner soi-même pour ne pas être discipliné par les autres. Il n'y a pas, en fait, d'armée plus disciplinée que l'armée française, et j'ai montré ailleurs [2] que notre démocratie a consenti à une discipline plus stricte que celle que Napoléon III avait essayé de lui imposer.

Une autre objection beaucoup plus grave, tout en étant très voisine de la précédente, est celle qui se fonde sur les vices de l'organisation de l'autorité dans la dé-

1. Bazaine-Hayter, Bouglé, etc., *la Nation armée*, un vol. de la Bibliothèque générale des sciences sociales, Alcan; Charmont, l'Armée et la Démocratie, dans *le Droit et l'Esprit démocratique*, p. 148; Messimy, l'Armée républicaine de demain, *Revue politique et parlementaire*, 1901, t. XXVIII, p. 554 ; Paul Simon, Puissance militaire et Démocratie, *ibid.*, 10 septembre 1906; Moch, *l'Armée d'une démocratie*; Demougeot, *Citoyen et Soldat*; Herzeele, *le Problème des milices*; Faguet, l'Armée et la Démocratie, dans *Problèmes politiques du Temps présent*.

2. *Problèmes de politique et finances de guerre*, Alcan, 1916, p. 99 ; *le Droit public en temps de guerre*, 1915-1916.

mocratie. La direction de la guerre suppose des décisions énergiques, rapidement prises, promptement exécutées. Il faut surprendre l'ennemi par des manœuvres foudroyantes, et déjouer les siennes avec la même célérité. Ces conditions supposent nécessairement une autorité constituée avant tout en vue de l'action; or la démocratie cherche le contrôle, c'est-à-dire la délibération. Toutes choses égales d'ailleurs, l'avantage restera à celui des belligérants qui peut se décider le plus vite, dans les conditions de secret les plus parfaites, sans se heurter à des résistances, sans être obligé de rendre compte avant que l'exécution ait surpris l'ennemi. Une volonté très concentrée, unique même, promptement obéie, entraîne une incontestable supériorité sur des pouvoirs émiettés, qui doivent discuter de toutes choses et se mettre laborieusement d'accord avant d'agir. Ce serait à la démocratie qu'incomberait la responsabilité d'un grand nombre des mécomptes des Alliés pendant la première période de la guerre. Pendant que les gouvernements autoritaires des empires du Centre agissaient, les gouvernements démocratiques des Alliés délibéraient et discutaient. Ces derniers manquent d'initiative; ils sont toujours surpris par l'ennemi, ils n'agissent qu'après l'événement; rien n'est fait à temps. Ici encore, on constate la permanence, à travers les siècles, des vices de la démocratie : il suffirait, pour apprécier la conduite des démocraties occidentales, de transposer les critiques que Démosthène adressait aux Athéniens dans sa première et dans sa quatrième philippique. Le principe démocratique, dont on ne discute pas, en théorie, la valeur pour le temps de paix, est, en temps de guerre, nettement obstructif; la représentation populaire met tous ses soins à exercer sa suprématie avec ostentation et quel qu'en soit le prix. Sa vanité morbide serait choquée si elle n'avait pas sans cesse à sa disposition, pour les interroger, les ministres, dont l'un est spécialement chargé de la direction de la guerre Outre qu'elle les sommera indiscrètement de publier des renseignements que l'ennemi est très désireux de connaître, ils perdront, en débats purement

verbaux, un temps qui serait précieux pour l'action.

D'autre part, le régime démocratique, et notamment le régime parlementaire qui est celui des démocraties occidentales, est avant tout un régime de partis et un régime d'opinion : en dépit des efforts en vue de l'Union sacrée, l'esprit du régime subsiste ; on se demandera en Angleterre si le service militaire obligatoire est en conformité avec les principes du parti radical, si l'adoption d'un tarif nécessaire ne violera pas un des principes fondamentaux du libéralisme ; on sera perpétuellement hanté par le souci de l'opinion, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Avant de porter un coup à l'ennemi, on se demandera ce que penseront les neutres. Partout, du côté des démocraties, la réflexion, la discussion, la délibération, le retard.

D'ailleurs, la guerre est menée dans la démocratie par des amateurs, qui ne doivent le pouvoir qu'à des circonstances qui n'ont aucun point de commun avec l'aptitude à diriger la guerre; c'est par exemple leur situation dans le Parlement, leur talent oratoire, leur aptitude à intriguer dans les couloirs. L'institution parlementaire a été créée pour les débats, les tournois oratoires, les délais. Au contraire, le gouvernement autocratique s'adapte parfaitement aux conditions de la guerre. « Les démocraties, disait déjà Isocrate dans son discours troisième, honorent ceux dont l'éloquence persuasive gouverne la multitude, mais les monarchies honorent ceux qui sont le plus capables de gérer les affaires de la nation. La monarchie surpasse la démocratie non seulement dans la routine ordinaire de l'administration, mais spécialement dans la guerre, car les monarchies sont mieux en mesure que les démocraties de lever des troupes, d'en user de la meilleure manière possible, de les armer en secret, de faire des démonstrations militaires, de foncer sur quelques voisins, d'intimider les autres. »

En outre, ces personnages, appelés à diriger la guerre par des circonstances qui n'ont avec elle que de très lointains rapports, forment un *comité* qui contient par conséquent en lui-même le germe de la délibération et

du retard. Aussi, un publiciste anglais a-t-il pu appeler le ministère de son pays « le comité Trop Tard », *the Too Late Committee*. Il est arrivé trop tard pour contre-balancer les plans allemands à Constantinople, trop tard pour accepter les diverses offres de coopération du gouvernement libéral de la Grèce, trop tard pour empêcher la Bulgarie de se mettre au service de l'Allemagne, trop tard pour mettre la Serbie en mesure de se sauver, trop tard pour lui apporter un secours efficace, trop tard pour éviter au Monténégro le sort de la Belgique et de la Serbie, trop tard pour épargner à la Roumanie l'invasion..:

Dans la lutte d'une monarchie contre une démocratie, l'infériorité de la démocratie, toutes choses égales d'ailleurs, s'accuse : elle se multiplie en progression géométrique dans une coalition de démocraties contre une coalition de monarchies. Ici, c'est l'ordre, l'énergie, la rapidité de conception, l'unité, la discipline dans l'exécution ; là, c'est le flottement, l'incertitude, les conversations, les échanges de notes, les actions discordantes, de telle sorte que l'ennemi discipliné peut vaincre tour à tour ses adversaires émiettés [1].

Telle est la thèse de l'infériorité guerrière de la République. Il importait de la développer ; car elle met en lumière des périls qu'il ne faut pas méconnaître, mais qu'il importe et qu'il n'est pas impossible de conjurer. Nous en revenons toujours au même point : à la nécessité d'organiser l'autorité dans la démocratie, et de la renforcer en temps de guerre; c'est un problème de droit constitutionnel qui n'est pas insoluble.

1. On pouvait lire dans un journal démocratique cette condamnation de la démocratie comme conductrice de la guerre : « La grande faiblesse reste, pour la Quadruple-Entente, son organisation politique, mal adaptée aux besoins de la guerre. On a vu en France les intrigues parlementaires égarer, débiliter, compromettre l'action du gouvernement... Le ministre de la Guerre doit consacrer la meilleure partie de son temps à leur donner (aux parlementaires) des audiences privées et à répondre à leurs incessantes questions et interpellations publiques... En Angleterre, le mal est un peu différent... Ces pays, où toute décision est rendue si difficile, doivent ensuite, par surcroît, se mettre d'accord... » (Alb. Bonnard, *Journal de Genève*, 4 janvier 1916.)

*
* *

C'est la seule conclusion qu'il soit permis de tirer de l'examen de l'histoire des démocraties.

Athènes, la plus vaste et la plus puissante des républiques grecques, dont la flotte commandait la mer, fut grande tant qu'elle respecta le principe d'autorité, tant qu'elle se soumit à des chefs et accepta la direction d'un seul homme comme Aristide, Thémistocle, Cimon, Périclès ; ce dernier, on le sait, exerça une sorte de dictature de la persuasion, que Thucydide, quatre siècles avant Jésus-Christ, décrivait dans ces termes : « Périclès, homme de grand mérite et de grande intelligence, dont l'intégrité était une garantie certaine contre la corruption, mit l'ordre dans le peuple par des mesures appropriées ; il n'était pas dirigé par le peuple, mais c'était lui qui était son principal directeur... » La décadence commença pour Athènes aussitôt que cette démocratie se laissa aller à la démagogie et refusa de se laisser gouverner par les meilleurs. Deux siècles avant Jésus-Christ, le plus pénétrant des historiens de l'antiquité, qui fut en même temps un homme d'action, diplomate et général, le Gréco-Romain Polybe, relevait cette loi de l'histoire des démocraties : « Après avoir atteint grâce à l'habileté de Thémistocle au plus haut degré de pouvoir et de gloire, Athènes tomba peu après dans la faiblesse et le malheur. La cause de ce changement brusque était dans une constitution inappropriée du gouvernement, car l'État athénien se trouvait comme un navire sans capitaine. »

Venise fut une grande puissance tant qu'elle eut un doge effectif; elle commença de décliner lorsqu'elle fut gouvernée par le conseil des Dix, et lorsque le doge ne fut plus qu'un chef purement décoratif, *rex in purpura, senator in curia, in urbe captivus, extra urbem privatus*. Venise est morte, comme l'ancienne Athènes, d'avoir plusieurs têtes et de n'avoir pas de tête [1].

1. Amelot de La Houssaye, *Histoire du gouvernement de Venise*, 1677. V. le chapitre sur « les Principales causes de la décadence de Venise ».

Tant qu'elle se soumit à ses stadthouders, et surtout sous le gouvernement de Guillaume le Taciturne, la république de Néerlande domina la mer, colonisa le monde, monopolisa le commerce universel, et fut l'État le plus riche de l'Europe. En 1650, elle revisa sa constitution; elle supprima la fonction suprême du stadthouder, qui excitait l'*invidia democratica*. De 1650 à 1672, la république fut acéphale : pendant ces 22 ans, elle subit défaite sur défaite, perdit sa suprématie navale, son commerce mondial, et tomba au second rang des puissances; la suprématie passa à l'Angleterre, énergiquement gouvernée par Cromwell.

La seule conclusion qu'il soit permis de tirer de ce coup d'œil historique, c'est que la république peut faire la grandeur d'un pays, à la condition de reconnaître et d'organiser le principe d'autorité; qu'elle se perd lorsqu'elle l'oublie, lorsque les intérêts des partis font oublier ceux de l'État.

Cet hommage rendu à la vérité historique, il faut ajouter que toutes les affirmations sur l'incapacité guerrière de la république, la proclamation de son inaptitude à défendre les frontières, la qualification qu'on lui inflige quelquefois de « gouvernement de l'étranger » tandis que la monarchie seule serait « nationale », relèvent de la pure polémique de partis et n'ont aucune espèce de rapports avec la science politique ou historique. En fait, à égalité de nombre, d'armement, de courage et de chance, le succès ou l'échec de la guerre dépend, quel que soit le régime, de l'habileté ou du défaut d'habileté des chefs militaires, secondés ou au contraire paralysés par l'habileté ou le défaut d'habileté chez un ou deux membres du gouvernement; le succès de la guerre ne dépend pas de la forme superficielle des constitutions politiques, mais d'une ou deux ou trois personnalités qui en sont chargées. Il n'y a pas de raison pour que ces personnalités aient moins d'intelligence et de caractère dans le régime républicain que dans le monarchique. En outre des aptitudes des dirigeants, il y a un autre facteur du succès militaire : c'est l'esprit de la nation. Il ne

dépend pas des institutions politiques : il est souvent meilleur dans les démocraties en guerre que dans les monarchies.

Il y a une expression qui a cours actuellement en Angleterre pour qualifier la démocratie : l'amateurisme. Au contraire, la monarchie serait le régime des compétences. C'est une vue purement théorique et le contraire pourrait être aussi facilement démontré.

La monarchie anglaise, à une de ses époques les plus aristocratiques dans les temps modernes, a été battue par ses colonies érigées en républiques : la période de 1775 à 1783 est peu brillante pour l'Angleterre; elle se caractérise par le règne de la plus détestable incompétence. Le gouvernement est exercé par le roi Georges III, assisté de lord North et de lord Georges Sackville, fils du duc de Dorset. Or, une douzaine d'années avant d'être spécialement chargé de la direction de la guerre, lord G. Sackville avait été expulsé de l'armée pour sa conduite à la bataille de Minden. Il avait été convaincu de désobéissance, et le conseil de guerre l'avait déclaré « indigne de servir Sa Majesté dans un service militaire quelconque ». Lorsqu'il eut quitté ses fonctions, on trouva sur son bureau des dépêches pressantes qui lui avaient été envoyées du théâtre de la guerre et qu'il n'avait seulement pas ouvertes. Il n'y a pas de grand pays démocratique où un pareil homme aurait pu être ministre de la Guerre.

Dix ans après avoir signé la paix avec les Etats-Unis, l'Angleterre entama avec la France la guerre de vingt-deux ans qui ne devait se terminer qu'à Waterloo. Les huit ou neuf premières années, jusqu'à la paix d'Amiens, furent malheureuses pour l'Angleterre ; les deux plus désastreuses furent celles de l'expédition de Hollande, imprégnée cependant du plus pur caractère monarchique, puisqu'elle était commandée par le duc d'York, second fils du roi. Ce fut un lamentable insuccès dû à la valeur de Pichegru et de ses troupes et un désastre dû aux vices scandaleux du commandement britannique : « Les pertes dans les actions auxquelles prirent part nos troupes, dit un historien anglais, ne furent pas très

lourdes : mais nos dispositions sanitaires et hospitalières furent si mauvaises qu'en 1794 le nombre des tués ou morts dépassa de 18.596 le nombre des pertes en 1793 (plus de 30.000). Pendant toute cette expédition, la désorganisation régna en maîtresse, et les précautions brillèrent par leur absence. L'intendance était si mal organisée que, quelquefois, les hommes restaient quarante-huit heures sans toucher une ration; les chaussures n'étaient pas remplacées quand elles étaient hors d'usage, alors que les troupes marchaient sur la neige et traversaient les rivières gelées. Les officiers d'état-major étaient absolument ignorants de leur devoir, et aucun homme dans l'armée, y compris le général en chef, ne semblait se rendre le moindre compte du temps[1]. » La seconde expédition, en 1799, fut aussi désastreuse. C'est avec difficulté qu'on trouva des soldats. Après avoir perdu 10.000 hommes en cinq engagements, il se rejeta vers la mer, espérant des transports, et ses troupes n'échappèrent à l'internement que grâce à un échange avec des prisonniers français. Le duc d'York ne se distinguait pas seulement par son incapacité, mais par le scandale de sa vie : on le vit souvent en public, accompagné du prince de Galles, en état d'ébriété complète ; il avait une maîtresse qui faisait ouvertement commerce du patronage militaire de son royal amant. On dit souvent que les démocraties ont la haine de la supériorité, qu'elles sont souvent cruelles à ceux dont le seul tort est de les dépasser. Y a-t-il cependant une démocratie qui aurait accepté comme commandant en chef un pareil personnage? Et qu'on remarque qu'à cette époque l'Angleterre n'était pas encore ce qu'elle est devenue dans la suite : une monarchie ayant à sa tête un roi. Un tiers de la Chambre des communes était nommé par les propriétaires de bourgs pourris, qui, presque tous, étaient des lords. Le nombre total des électeurs n'excédait pas 300.000. Le gouvernement était purement aristocratique.

1. Bunbury, *Narrative of Campaign in North Holland*, Londres, 1849 ; cité dans *Social England*, t. V, p. 386.

En 1804, lorsque Bonaparte brisa la paix d'Amiens, on put dire que « non seulement le gouvernement n'avait pas préparé une armée, mais avait rendu impossible la préparation d'une armée ». Le génie de Wellington permit d'éviter le désastre, mais il dut lutter avec le gouvernement pour obtenir de l'argent, des hommes, des munitions. Il était violemment attaqué à la Chambre des communes comme manquant de courage et de capacité. En dehors de sa bravoure, qui n'était pas contestable, l'armée monarchique de l'Angleterre ne supportait pas la comparaison avec les armées démocratiques de Bonaparte, de Pichegru, de Dumouriez. Quelle résistance offre donc, à l'épreuve des faits, le dogme de la supériorité de la monarchie, au point de vue de la préparation, de la conduite de la guerre, du respect des compétences?

Les esprits systématiques et prévenus s'emparent de toutes les difficultés rencontrées par les Alliés depuis l'attaque allemande pour en faire des arguments contre la démocratie et la République [1]. C'est une façon absolument arbitraire d'interpréter l'histoire. Nous avons échoué à Gallipoli; mais nous n'y étions pas seuls; nous y étions accompagnés, peut-être plus qu'accompagnés, par l'Angleterre monarchique, qui elle-même y allait sur la requête urgente de la Russie autocratique. On a beaucoup exagéré notre « impréparation »; elle a cependant existé, mais elle n'est pas due à la forme démocratique de nos institutions. Elle est d'abord la preuve indiscutable de notre volonté de paix; tandis que la préparation de l'empire allemand en vue de l'attaque, préparation qui lui a valu les seuls avantages qu'il ait remportés en deux ans de guerre, prouve son exécrable préméditation. Notre impréparation relative

1. Nous avons rencontré dans notre première partie l'affirmation que la difficulté de coordonner l'action des puissances de l'Entente est due à l'esprit démocratique de leurs institutions. Nous avons montré et nous n'y reviendrons pas : 1° que les difficultés de l'Entente proviennent en réalité de la complexité des aspirations des puissances qui la composent; 2° qu'en fait, l'histoire ne donne pas d'exemple de coalition européenne plus étroite que l'Entente.

a été due, en partie, à une erreur de techniciens qui n'avait aucun rapport avec la forme du gouvernement ; notre état-major semble bien n'avoir pas assez cru à l'artillerie lourde réglée par des avions ; il semble avoir conçu une guerre d'offensive avec une artillerie légère, mobile, très rapide; erreur rapidement reconnue, et largement réparée. On pourrait d'ailleurs soutenir que la démocratie vaut mieux comme préparation morale de la guerre ; chez aucun des pays, dans les deux groupes de belligérants, l'âme nationale n'a opposé à l'ennemi un bloc plus compact que dans la démocratie française : par l'union des cœurs, la coordination des volontés, la réconciliation des classes, l'oubli des partis, le dégoût des anciennes querelles, l'apaisement des doctrines de haine, elle a offert au monde un spectacle d'une grandeur incomparable. L'avance de l'Allemagne, comme l'a très profondément fait remarquer M. d'Eichthal[1], vient de ce que, dès le temps de paix, elle sacrifie la liberté à la coordination déjà presque militaire. La France a dû revenir de très loin et elle y a admirablement réussi « grâce à ce que notre système politique a laissé d'intact, de vibrant et de vivant dans notre organisation militaire et industrielle ». Les qualités de la race française ont permis une improvisation magnifique, mais dont il ne faut pas exagérer la portée : la victoire de la Marne, qui semble devoir marquer comme un des événements capitaux des temps modernes, eût été impossible sans l'armée, les armements, les canons, les munitions préparés dès le temps de paix. Toutes les affirmations dogmatiques n'effaceront pas de l'histoire le témoignage du général Joffre : « Le gouvernement de la République peut être fier de l'armée qu'il a préparée. »

Quelle puissance de déformation faut-il que procure la passion politique pour rendre la démocratie « responsable des cinq invasions de 1792, 1814, 1815, 1870, 1914 » ! Il est vrai que les polémistes qui, en pleine guerre, prononcent cette accusation, prétendent englo-

1. Enquête de *l'Opinion*, janvier 1916.

ber dans la même formule « la démocratie parlementaire ou plébiscitaire », c'est-à-dire deux régimes plus antinomiques que ne le sont entre elles la Monarchie et la République. La démocratie plébiscitaire prétend avoir la forme de la démocratie et elle n'en a aucune réalité. Elle offre la plus petite somme de liberté à l'intérieur et le plus grand risque de dangers à l'extérieur. C'est la monarchie expirante qui, dans un intérêt dynastique, a appelé, sur la France, l'invasion de 1792 ; c'est une dynastie nouvelle, représentant la démagogie césarienne, énergiquement combattue par les partisans de la République, qui garde devant l'histoire la responsabilité des invasions de 1814, 1815, 1870. Quant à l'invasion de 1914, elle est le résultat d'une agression abominable, aggravée de la violation la plus honteuse des traités, commise par une monarchie qui n'est, elle, ni parlementaire, ni démocratique. Et si c'est une vraie république qui en a été victime, elle partage ce sort avec la Serbie monarchique, la Belgique monarchique et parlementaire, la Russie autocratique; on peut ajouter que, si l'Angleterre a été épargnée, elle le doit à la mer et non à sa monarchie vénérable.

Il faut que les préjugés soient doués d'une ténacité singulière pour se montrer rebelles à la leçon si claire des faits actuels. Il suffit d'un coup d'œil sincère sur le camp des Alliés pour se rendre compte combien peu les *étiquettes*, les formes extérieures des institutions politiques ont exercé d'influence sur la préparation de la guerre et sur les succès militaires ; on y rencontre, en effet, toutes les formes connues de gouvernement : l'absolutisme autocratique de la Russie y a fraternisé, pendant près de trois ans, avec la République française; et ils y coudoient les monarchies limitées de la Grande-Bretagne, de la Belgique, de l'Italie, de la Roumanie... Est-il permis de dire, sincèrement, loyalement, véridiquement, que, dans la guerre actuelle, une des formes de gouvernement ait manifesté sa supériorité sur les autres ? Est-ce que le tsar de Russie, qui avait à son entière disposition des millions d'hommes et des millions d'argent, s'est trouvé mieux prêt que le gouverne-

ment de la République française, que ses adversaires intérieurs montrent paralysé par une Chambre, un Sénat, toutes sortes d'intrigues et de divisions? Est-ce diminuer l'admiration que nous devons et que nous donnons à l'héroïque effort de nos amis d'Italie que de constater que les merveilles accomplies par cette monarchie limitée ne dépassent pas les prouesses des armées de la République? et cependant elle n'eut pas à subir la surprise et put choisir son heure.

Ce n'est pas diminuer non plus la valeur toujours croissante du concours de nos puissants alliés que de constater que la France républicaine a supporté la première et a réussi à briser le choc formidable et subit d'une agression minutieusement préparée pendant un demi-siècle. Il y a des nations plus *grosses*, il n'y a pas de nation plus *grande* que la France au bout de quarante ans de République. Si elle a mérité le beau titre de « soldat de l'Europe », concédons bien volontiers qu'elle ne le doit pas seulement ou principalement à la forme républicaine ou démocratique de nos institutions. Admettons, et peu nous importe à l'époque où nous sommes, que ce n'est pas la République qui remportera la victoire, mais bien les vertus antiques de notre fonds national, les nobles qualités de la France éternelle, qu'une partie du monde, dans un jugement singulièrement superficiel, avait considérées comme évanouies; mais il faut bien que l'on concède en échange que la République n'a pas paralysé l'essor de ces vertus nationales. Dans le long calvaire constitutionnel que la France moderne a été contrainte de gravir, elle a connu des régimes monarchiques qui se sont caractérisés par de longues guerres terminées par la défaite : la République aura fait connaître à la France quarante-quatre années de paix couronnées par la victoire.

CHAPITRE II

ORGANISATION DE LA DÉMOCRATIE EN VUE DE LA GUERRE

I. — La déclaration de la guerre et la conclusion de la paix.

SOMMAIRE

SECTION I

Le rôle de la représentation nationale dans la décision de la guerre.

SECTION II

Le rôle de la représentation nationale dans la conclusion de la paix.

Les constitutions démocratiques apportent un soin jaloux à réserver l'œuvre législative au peuple ou à ses représentants élus. Un article d'un code ne peut être modifié, un impôt, quelque minime qu'il soit, ne peut être levé sans la volonté du Parlement : mais quelle est l'importance de mesures de ce genre à côté de celle qui lance le pays dans un conflit international où se jouent ses destinées ? Quel est, en droit et en fait, le rôle du peuple et de ses représentants dans les décisions capitales qui déchaînent la guerre ou y mettent fin ?

SECTION I

LE ROLE DE LA REPRÉSENTATION NATIONALE DANS LA DÉCISION DE LA GUERRE

Dans le droit constitutionnel, le problème se présente sous l'aspect de la *déclaration de guerre*.

A diverses époques de l'histoire, et notamment au moyen âge, tout acte d'hostilité était réputé félonie et crime tant que l'agresseur n'avait pas envoyé à son adversaire une notification solennelle de son intention de rompre la paix dans un délai déterminé. Notre époque de pleine civilisation n'a pas respecté ces vieux usages de chevalerie, qui lui paraissent entachés de naïveté maladroite. Il arrive souvent, ou bien que cette notification solennelle de l'intention de commencer les hostilités est absente, ou tout au moins qu'elle ne précède pas les hostilités, qu'elle leur est absolument concomitante ou même postérieure. La guerre résulte donc du simple exercice de la force d'un État au préjudice d'un autre État qu'il prétend dominer. Le problème pratique et important est donc de savoir qui peut *décider* la guerre : le droit constitutionnel continue à se demander qui peut la *déclarer*. Or, ici encore, nous trouvons, avec des nuances, comme pour la conclusion des traités, la règle générale de la prédominance du Gouvernement sur les Parlements. C'est d'abord un principe sans exception que le Gouvernement, le chef de l'État dans les pays où l'exécutif est incarné par un seul homme, est appelé à représenter l'État dans ses relations extérieures : c'est donc toujours lui qui déclare la guerre. Dans certaines constitutions, il peut la déclarer seul ; dans d'autres, il ne peut le faire que s'il y est autorisé par le Parlement ; mais, dans ce second groupe, lui seul peut en prendre l'initiative.

Au point de vue de l'intervention des représentants du peuple dans la déclaration de guerre, les constitutions se divisent donc théoriquement en deux groupes.

1° Dans un premier groupe, inspiré de la tradition monarchique, le roi peut déclarer la guerre de son propre mouvement et sans avoir à consulter les Chambres. C'est le système qui a dominé en France sous la monarchie constitutionnelle, de 1814 à 1848. C'est la solution admise par la constitution roumaine et qui a été appliquée dans les mémorables circonstances récentes : le roi Carol avait consulté le Conseil de la couronne, avant de déclarer la guerre à la Russie, parce qu'il craignait de n'être pas suivi par son peuple ; mais son successeur, le roi Ferdinand, a convoqué le même Conseil pour lui notifier sa résolution déjà prise de faire la guerre à l'Autriche. C'est le principe actuellement en vigueur en Angleterre. Voilà donc la théorie « littéraire » de la constitution britannique : c'est une prérogative propre de la Couronne d'apprécier si l'honneur et les intérêts de la nation exigent la guerre : elle n'a pas à obtenir le consentement préalable du Parlement avant de commencer ou de terminer les hostilités. Il en résulte dans la stricte doctrine constitutionnelle que le Parlement manquerait à ses devoirs si, d'une façon quelconque, il prétendait paralyser l'exercice de cette faculté d'appréciation de la Couronne : lorsque le roi a déclaré la guerre, c'est l'obligation juridique du Parlement de voter toutes les mesures nécessaires pour la soutenir sans entrer dans l'examen de la justice ou de l'opportunité de la guerre. Dans une interprétation monarchiste qui peut se réclamer des plus hautes autorités, le Parlement ne pourrait même pas user à cette occasion de son droit de contrôler les ministres. Le 31 mars 1854, Disraeli, alors leader de l'opposition, dit en faisant allusion à la guerre russe : « Le pouvoir de déclarer la guerre est la prérogative de la Couronne. Je considère cette prérogative comme une prérogative réelle, et si Sa Majesté envoie un message au Parlement, et nous informe qu'elle trouve nécessaire d'engager la guerre, j'estime que ce n'est pas pour nous une occasion de rechercher l'opportunité ou l'inopportunité de l'opinion qui a guidé Sa Majesté. C'est notre devoir en pareille circonstance de rallier le trône et d'attendre d'autres

occasions d'apprécier la politique du gouvernement de Sa Majesté. » Palmerston affirme la même doctrine, le 3 février 1857, à propos de la guerre avec la Perse. Et le 14 juillet 1857, il y revient : « Je nie que la doctrine d'après laquelle la Couronne n'a pas le droit de faire la paix ou la guerre sans une communication préalable et un accord préalable avec le Parlement, soit une partie de la constitution anglaise. »

Le Parlement ne pourrait pas davantage essayer d'empiéter sur la prérogative de la Couronne en usant de son *purse power*, c'est-à-dire en refusant les crédits. Lorsqu'une guerre est engagée, quelque immoral qu'en soit le but, l'opposition ne peut refuser les crédits nécessaires : les soldats, qui sont sur le champ de bataille, doivent recevoir leur solde, les marchandises livrées ou commandées doivent être payées : sinon, les Chambres répudieraient les obligations de l'État. Par conséquent, la guerre une fois engagée, il n'y a plus de contrôle juridiquement possible pour le Parlement[1]. M. Ponsonby cite une statistique d'après laquelle, au cours du dix-neuvième siècle, le gouvernement anglais n'aurait pas engagé moins de 18 guerres sans en avoir parlé aux Chambres. Ce chiffre est exact, mais il englobe une quantité de petites expéditions coloniales, motivées par des incidents qui rendaient impossible une déclaration de guerre. A l'heure actuelle, s'il s'agissait d'une guerre avec une grande nation, le gouvernement ne s'y engagerait pas sans avoir la complète assurance d'avoir derrière lui le Parlement et le Pays. Tout le développement des négociations à la fin de juillet 1914 et au cours de la guerre met en pleine lumière la détermination inflexible avec laquelle le gouvernement anglais, et notamment sir Edward Grey (aujourd'hui lord Grey), s'est obstinément refusé à conclure une entente, à former une alliance, à donner une promesse, à contracter un engagement, à prendre une décision importante sans l'appui du Parlement et avant de lui

1. Discours du député Fawcett à la Chambre des communes, le 16 décembre 1878.

avoir exposé la situation. Certainement, si la Chambre avait insisté pour conserver la paix avec l'Allemagne au mois de juillet 1914, Grey aurait démissionné, et l'Angleterre serait restée en dehors du conflit. Le gouvernement anglais ne peut pas faire de guerre contre la volonté de la Chambre des communes : déjà en 1791, Pitt fut obligé d'abandonner une guerre qu'il avait projetée contre la Russie par déférence pour l'opinion de la Chambre des communes, exprimée indirectement, mais clairement, après un message adressé par le roi au Parlement sur ce sujet. Avec une théorie monarchiste, la Grande-Bretagne a donc une pratique démocratique : nous avons déjà indiqué que cette pratique n'a pas toujours été favorable à la paix du monde, et que si notamment, à la fin de juillet 1914, le gouvernement anglais avait eu une plus grande liberté d'action pour affirmer à l'Allemagne quelle serait l'attitude de la Grande-Bretagne, le grand conflit aurait peut-être pu être ajourné. Cependant, le pouvoir indirect résultant, pour le Parlement, de son droit de contrôle général sur les ministres, de son droit de voter les crédits, de son contrôle spécial sur l'armée et la marine grâce aux *Annual Acts*[1], a paru insuffisant aux logiciens de la démocratie anglaise et surtout aux germanophiles qui déplorent de voir leur pays aux côtés des Alliés : ils font en ce moment une campagne pour que la guerre, « dont les misères, disent-ils, doivent être supportées par le peuple, soit décidée par les représentants du peuple[2] ».

1. Il y a en Angleterre un certain nombre de lois qui « expirent annuellement » et ne reprennent vigueur que par un vote parlementaire qui est en général donné en bloc. Ce sont par exemple les lois qui autorisent le gouvernement à maintenir sous les armes un certain contingent ou qui punissent la désobéissance des militaires.

2. M. J. G. Swift Mac Neil, Foreign Policy and Parliamentary Control, dans *Fortnightly Review*, 1911, t. I, p. 212; Ponsonby, *Democracy and Diplomacy*, chap. I; cf. Gilbert Murray, Democratic Control of Foreign Policy, dans *Contemporary Review*, février 1916, p. 190. La constitution suédoise donne au roi le droit d' « entreprendre la guerre et de conclure la paix ». Le parti socialiste réclame depuis longtemps le transfert de cette attribution à la représentation populaire (*Hamburger Echo*, 1er avril 1916).

En dépit des apparences, c'est dans cette première catégorie de pays où la déclaration de guerre dépend du gouvernement seul qu'il faut ranger l'Empire allemand. Sans doute l'article 11 de la constitution soumet, en principe, cette prérogative de l'empereur à l'assentiment préalable du Bundesrat : mais cette assemblée n'est à aucun degré une représentation du peuple ; elle est composée de plénipotentiaires représentant les gouvernements des États confédérés et non la population de ces États. D'ailleurs, la consultation du Bundesrat cesse d'être obligatoire dans le cas où « une action hostile a eu lieu au préalable contre les territoires ou les côtes de l'empire ». A raison de la fable ridicule, et d'ailleurs démentie postérieurement par les Allemands eux-mêmes, de l'attaque de Nuremberg par des avions français, l'empereur s'est considéré comme autorisé à déclarer la guerre, de sa seule autorité, contre la France ; les Allemands ont inventé de l'autre côté une incursion de cosaques en Prusse orientale, avec le même résultat. Comme on ne pouvait imaginer une invasion de l'Allemagne par des forces roumaines, le Bundesrat a été consulté pour la déclaration de guerre à la Roumanie (28 août 1916). Mais ce qu'il importe de souligner à notre point de vue, c'est que, en aucun cas, la représentation populaire, le Reichstag, ne doit être consulté sur l'opportunité d'une guerre. Des problèmes de cette nature dépassent de trop haut *den bornierten Untertanenverstand* (l'entendement borné des sujets). Le Reichstag a été appelé à se prononcer indirectement sur la guerre, *après qu'elle eut été déclarée*, par le vote des crédits militaires. On sait dans quelles conditions cette assemblée les accorda à l'unanimité. Le 29 juillet 1914, à Bruxelles, au cours d'un meeting présidé par Vandervelde, le sozialdemokrate Haase dénonça « le crime de déclaration de guerre autrichienne ». Il ajouta : « L'Allemagne ne doit pas intervenir, même si la Russie intervient. » Mais, le 4 août, la sozialdemokratie au complet, Haase et Liebknecht en tête, contribuait à l'unanimité du vote des crédits de guerre, se rendant ainsi ouvertement complice du massacre de l'Europe. Ce sont des choses

que tout le monde sait, mais qu'il est opportun de répéter pour enlever toute excuse à des illusions que l'évidence finira par rendre criminelles. Ainsi, voilà qui doit nous mettre en garde contre la fantasmagorie des règles constitutionnelles. Deux États adoptent des principes dont les formules paraissent équivalentes, et ils arrivent cependant à des conclusions pratiques opposées. En fait, un gouvernement anglais ne se lance pas dans une guerre avant d'être sûr d'être appuyé par l'opinion publique ; le gouvernement allemand déchaîne au contraire un conflit mondial sans consulter l'opinion, la presse, la représentation populaire, parce qu'il peut compter sur la complicité servile de ses sujets et de son Reichstag.

2° Un autre groupe de constitutions, s'inspirant des doctrines démocratiques, laissent au chef de l'État la compétence pour déclarer la guerre ; mais il ne peut le faire qu'après avoir obtenu l'assentiment de la représentation populaire.

La constitution montagnarde du 24 juin 1793 (art. 54) avait même rangé la déclaration de guerre au nombre des *lois* simplement proposées par le Corps législatif et qui ne devenaient définitives que par le vote du peuple lui-même : « Quelle puissance, s'écriait le conventionnel Thuriot, donne au Corps législatif cet assentiment unanime des volontés ! Si la nation veut la guerre, il a toutes les forces nationales à sa disposition. Il requiert et prend sans crainte tous les moyens de défense. Le citoyen soutient avec courage, et même avec une espèce de rage, une guerre qu'il a librement votée[1]. » Comment les choses devaient-elles se passer pratiquement ? Un député du Corps législatif devait prendre l'initiative de la déclaration de guerre ; cette proposition devait faire l'objet d'un rapport ; elle ne pouvait être discutée que quinze jours après le dépôt du rapport ; lorsque la proposition était adoptée, elle était envoyée à toutes les communes de la République. Les citoyens

1. 15 juin 1793, *Archives parlementaires*, t. LXVI, p. 545.

avaient quarante jours pour examiner le projet de déclaration de guerre ; si, au cours de ce délai, dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux n'avait pas réclamé, le projet devenait loi : la guerre pouvait être déclarée. Mais, s'il y avait réclamation, les assemblées primaires devaient être convoquées pour se prononcer directement sur la déclaration de guerre (art. 56 à 60).

Ainsi, le délai minimum entre le dépôt de la proposition de la déclaration et la déclaration elle-même était de 55 jours. Il était naturellement beaucoup plus long en cas de réclamation. L'ennemi qui avait insulté la France avait le temps de l'écraser; dans tous les cas, il disposait largement de la possibilité de se préparer avant que cette interminable procédure se fût déployée. C'est un des exemples les plus frappants de la prédominance de l'idéologie démocratique sur les intérêts nationaux. C'était aussi une des innombrables causes de l'inapplicabilité de cette constitution utopique. La Convention se hâta d'ailleurs, lorsqu'elle fut aux prises avec des difficultés internationales, d'infliger un démenti à ses précédentes déductions théoriques. On sait qu'elle reconnut à son pouvoir exécutif, le Comité de Salut public, les pouvoirs les plus larges dans la direction des relations de la France avec les autres puissances.

La constitution de la Suisse elle-même, qui passe pour être une des plus démocratiques du monde, n'est pas allée aussi loin que notre constitution montagnarde au sujet du rôle dévolu au peuple dans la déclaration de guerre. M. Bryan, un des chefs du parti démocrate aux États-Unis d'Amérique, a entrepris, au mois de décembre 1916, une campagne pour obtenir du Congrès le vote d'une loi aux termes de laquelle les États-Unis ne pourraient entrer en guerre que sur un referendum plébiscitaire, sauf en cas d'invasion du pays. — M. Maurras ne nie pas qu'il serait juste, avant de faire la guerre, de consulter ceux qui vont se battre. Mais il ajoute, avec raison : « Cela serait peut-être juste, mais cela ne serait point possible, à moins de tuer le

pays [1]. » Sans doute, il ne faut pas de guerre contre l'opinion du pays; mais l'idée d'une consultation positive et formelle des citoyens au moment de la déclaration de guerre est une idée chimérique, anarchique, antinationale.

Les pays qui se préoccupent d'observer le principe de la souveraineté nationale se bornent, en général, à exiger qu'avant de déclarer la guerre le chef de l'État obtienne l'autorisation du Parlement. C'est la solution que, après des débats mémorables, fit triompher Mirabeau devant la première Constituante. Pour engager la nation dans une épreuve aussi terrible, ce n'était pas trop du concours de toutes les volontés qui la représentaient. Dans la forme, la déclaration de guerre était une notification du roi au peuple ennemi; mais il ne pouvait y procéder qu'avec l'autorisation préalable du législatif; à lui seul, il appartenait de demander cette autorisation; le Corps législatif ne pouvait la lui offrir. Le roi se trouvait donc exercer une initiative qui lui était refusée pour toutes les autres matières. « La guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif rendu sur la proposition formelle et nécessaire du roi et sanctionné par lui » (const. 1791, tit. III, ch. III, sect. I, art. 2). Cette solution est passée dans la constitution de l'an III, dans celle de 1848, et enfin dans la constitution actuelle : « Le président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres » (L. 16 juillet 1875, art. 9).

Il y a trois catégories de cas dans lesquels la nécessité de cette autorisation préalable du Parlement reste douteuse. C'est d'abord dans le cas où les hostilités sont poursuivies contre des peuplades qui ne constituent pas un État : c'est dans cette catégorie que l'on range les expéditions coloniales. Il n'y a pas déclaration de guerre; le Parlement n'intervient que pour voter les crédits nécessaires à l'expédition, et, comme ils correspondent à des dépenses déjà effectuées, les Chambres se trouvent en présence du fait accompli. Il

1. *Kiel et Tanger*, p. 284.

ne leur reste qu'à mettre en jeu la responsabilité ministérielle, ressource qui leur est même enlevée si, dans l'intervalle, le cabinet a été changé.

On peut se demander encore si la formalité d'une déclaration de guerre, préalablement approuvée par les Chambres, est désirable, possible, constitutionnelle dans le cas où le pays est victime d'une agression. Le devoir le plus certain du gouvernement est alors de défendre l'intégrité du territoire national, de répondre à une attaque soudaine par une riposte instantanée, qui ne saurait être retardée par la nécessité d'une autorisation préalable du Parlement; celui-ci ne peut être appelé qu'à approuver patriotiquement la conduite de l'exécutif. Mais l'agression n'est pas toujours aussi nette que celle dont les empires du Centre se sont rendus coupables au mois de juillet 1914. Un gouvernement peut arranger les choses de façon à se donner des airs de victime, alors qu'il est en réalité l'agresseur. La constitution de 1791 organisait des mesures minutieuses pour empêcher l'exécutif de tourner, par des manœuvres de ce genre, la règle de l'autorisation préalable du Parlement (titre III, ch. III, sect. I, art. 2, al. 2). La constitution de l'an III précisait le devoir pour le Directoire de prendre sans délai toutes les mesures pour parer à une attaque, commencée ou menaçante, « à charge de prévenir sans délai le Corps législatif ». — La Constituante de 1848 rejeta, le 12 octobre, un amendement de Barthélemy Saint-Hilaire qui reconnaissait au président de la République le droit d'entreprendre une guerre de sa propre autorité « dans le cas d'urgence ». Mais le chef de l'État trouvait le droit de résister à une attaque dans la mission générale qui lui était confiée de « veiller à la sécurité de l'État ». — Nos lois constitutionnelles ne prévoient pas formellement le droit pour le président de la République de résister à une attaque : mais ce droit résulte du texte qui lui attribue la disposition de la force armée, des lois qui lui reconnaissent le droit de décider seul la mobilisation (droit qu'il devrait prendre s'il ne l'avait pas), et enfin des travaux préparatoires. « Sans doute, dit le rappor-

teur, M. Laboulaye [1], le chef de l'État, qui, suivant l'article 3 de la constitution, dispose de la force armée, a le droit et le devoir de prendre toutes les mesures pour ne pas laisser surprendre la France par une invasion. Ce droit est plus nécessaire aujourd'hui que jamais. Nous ne voulons pas affaiblir une prérogative qui protège l'indépendance et l'existence même du pays. Ce que nous demandons, c'est que la France reste maîtresse de ses destinées; c'est qu'on ne puisse *ni entreprendre, ni déclarer* la guerre sans son aveu. »

La déclaration de guerre, formelle, avec approbation parlementaire préalable, est-elle encore nécessaire si ce n'est plus directement le pays lui-même qui est attaqué, mais un de ses alliés? En pareil cas, la constitution de 1791 laissait une latitude plus grande au roi : elle l'autorisait à prendre les mesures nécessaires, sauf à en donner notification immédiate au Corps législatif, qui devait être convoqué sur-le-champ s'il était en vacances. Enregistrons que, dans la pratique, il a été décidé, dans le silence de nos textes, que l'agression contre un de nos alliés dispense notre gouvernement de l'approbation parlementaire. C'est ainsi que, le 5 septembre 1914, le gouvernement français, dans une note aux puissances, s'est déclaré « obligé de constater que, par le fait du gouvernement ottoman, l'état de guerre existe entre la France et la Turquie ». Le 17 octobre 1915, il communiquait à la presse une nouvelle déclaration ainsi conçue : « La Bulgarie étant entrée en action à côté des ennemis *et contre un des alliés de la France*, le gouvernement de la République constate que l'état de guerre existe entre la Bulgarie et la France à partir du 16 octobre, six heures du matin, du fait de la Bulgarie. » Dans ces deux cas, le Parlement n'a pas été appelé à donner une approbation expresse; il n'a même pas reçu une notification formelle.

En fait, la formalité elle-même de la déclaration de guerre n'a qu'une faible importance pratique, ainsi que

1. *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXVIII, Projets de loi, p. 223.

l'assentiment parlementaire exprès qui doit la précéder. Quelle serait la situation internationale si le chef d'un État se voyait formellement refuser le droit de déclarer la guerre à un autre État? On sentirait bien que le danger ne serait qu'ajourné ; l'État menacé, à moins qu'il ne soit particulièrement faible, aimerait mieux en finir tout de suite ; et d'ailleurs, le Parlement du pays agresseur hésitera à infliger au chef de l'État un refus humiliant qui aurait l'air d'une reculade. D'autre part, le gouvernement peut toujours mener les choses à un point tel que la guerre sera inévitable. Il peut plonger le pays dans la guerre avant que le Parlement ait eu le temps d'exercer ses prérogatives constitutionnelles. C'est lui qui dirige l'action diplomatique, il peut la tendre jusqu'à la rupture; avec son droit de disposer de la force armée, et de prendre des mesures pour la défense du pays, il peut avoir mené les troupes jusqu'au contact de l'ennemi ; il y a eu peut-être des engagements au moment où le Parlement, sous l'apparence d'être consulté, est mis en réalité en présence de l'irréparable.

C'est donc en définitive par un intérêt soutenu apporté à la direction de la politique étrangère que le Parlement fera le plus légitimement et le plus utilement sentir son influence. Le soin le plus scrupuleux devra être apporté au choix du ministre des affaires étrangères. Il ne faut pas que ce personnage soit un autocrate, et, pour cela, il faut que son action puisse être efficacement contrôlée par le chef de l'État. Il est donc nécessaire de donner à ce dernier personnage l'autorité voulue pour remplir cette mission, en élargissant son collège électoral. On obtiendra ainsi une organisation de la responsabilité plus efficace que la responsabilité politique des ministres, bien illusoire dans un régime dont la loi semble être « le roulement », le changement fréquent et systématique du personnel gouvernemental.

SECTION II

LE ROLE DE LA REPRÉSENTATION NATIONALE DANS LA CONCLUSION DE LA PAIX

De même que le gouvernement est au premier plan dans la déclaration de la guerre, c'est à lui qu'est réservé le rôle décisif dans la conclusion de la paix. Sans doute, le traité de paix ne peut être ratifié par le président de la République qu'après l'autorisation parlementaire : c'est là une mission très importante pour la représentation nationale, puisqu'elle sera ainsi appelée à décider si la nation ne doit pas préférer la continuation de la guerre aux sacrifices que le gouvernement a considérés comme possibles.

Mais, en réalité, la mission capitale en la matière est celle qui consiste : 1° à mettre fin aux hostilités, pour donner ouverture aux négociations ; 2° à négocier les conditions de la paix. Et ce sont là des attributions qui sont et qui ne peuvent être que de la compétence de l'exécutif. Il y a eu cependant une tentative en sens contraire inspirée par l'esprit démocratique : « Pendant tout le cours de la guerre, portait la constitution du 3 septembre 1791 (tit. III, chap. III, sect. III, art. 2, al. 5), le Corps législatif peut requérir le roi de négocier la paix, et le roi est tenu de déférer à cette réquisition. » Je considère pareille disposition comme contraire aux intérêts véritables du pays : le gouvernement est par la force des choses mieux au courant de la situation militaire et internationale que le Parlement ; c'est lui qui pourra avoir des renseignements, le plus souvent impossibles à publier, sur la force de résistance matérielle et morale de l'ennemi ; c'est lui seul également qui peut être au courant des ressources nouvelles qui restent à la disposition du pays, des concours sur lesquels il peut compter, des alliances en train d'être conclues. Par conséquent, c'est lui seul qui possède les éléments nécessaires pour la détermination opportune du moment où il doit être mis fin aux hostilités.

Je crois dangereuse également toute discussion publique préalable des conditions de la paix. De pareils débats ne peuvent se faire qu'en dehors du gouvernement, qui ne peut parler publiquement sans montrer ses cartes à son adversaire ; et, de plus, ils constituent une occasion regrettable de déchaîner ces idéologues qui ne manquent pas dans les assemblées populaires et qui n'hésitent pas à faire passer de prétendus dogmes avant les intérêts les plus sacrés de la nation. Leurs déclarations relèvent le moral de l'ennemi et multiplient sa force de résistance [1].

Une fois les hostilités suspendues par un armistice, signé par le gouvernement seul à la date qu'il juge convenable, c'est encore lui seul qui, pour les mêmes raisons, conduit les négociations qui doivent aboutir à la conclusion définitive de la paix. Cependant, au lendemain de la guerre de 1871, l'Assemblée nationale fut mêlée aux négociations elles-mêmes du traité de paix avec l'Allemagne : une commission de quinze membres fut chargée d'assister les négociateurs ; elle n'avait pas de rapports directs avec les représentants de l'Allemagne, mais elle était tenue journellement au courant des négociations. Cette procédure insolite s'explique par les circonstances extraordinaires dans lesquelles on se trouvait : d'abord Thiers et Jules Favre prévoyaient les conditions rigoureuses qui devaient nous être imposées, et ils ne tenaient pas à en assumer exclusivement les responsabilités par une revendication de leurs prérogatives. Il fallait tenir compte aussi, hélas ! des volontés de Bismarck, qui avait exigé la convocation d'une « assemblée librement élue » pour examiner les conditions de la paix, et il affectait de ne vouloir traiter qu'avec elle seule ; l'article 10 du traité préliminaire, signé d'un côté par le chef du pouvoir exécutif et par

1. Un exemple de cette déplorable idéologie a été donné par la Ligue des Droits de l'Homme dans son congrès de novembre 1916 : elle somme les gouvernements alliés de faire connaître les buts qu'ils poursuivent dans la guerre. C'est nous qui avons été attaqués ; c'est nous qui sommes les victimes de la plus criminelle agression des temps modernes ; et c'est nous, les premiers, qui devrions dire ce que nous voulons !

le ministre des Affaires étrangères, d'un autre côté par le chancelier, portait : « Les présentes seront immédiatement soumises à la ratification *de l'Assemblée nationale française*, siégeant à Bordeaux, et de S. M. l'empereur d'Allemagne. » Il était d'ailleurs entendu que les commissaires de l'Assemblée ne devaient pas entraver la liberté d'action de l'exécutif ; et l'Assemblée elle-même eut la sagesse de ne pas tracer un programme aux négociateurs et de s'en remettre simplement à leur sagesse (17 février 1871). C'est un exemple qui mérite d'être suivi. Le gouvernement doit rester le principal représentant de la nation dans la conclusion de la paix.

CHAPITRE III

L'ORGANISATION DE LA DÉMOCRATIE EN VUE DE LA GUERRE (*Suite*)

II. — Les rapports des pouvoirs publics avec le commandement militaire.

SOMMAIRE

Difficultés spéciales de l'organisation du commandement militaire dans la démocratie.

SECTION I

Le rôle du Parlement.

§ 1. — Doctrines qui réclament, pour le temps de guerre, l'effacement plus ou moins complet du Parlement.
§ 2. — Doctrines opposées de la délégation directe.
§ 3. — Rôle véritable du Parlement.

SECTION II

Le commandement militaire direct par le chef de l'État. Théorie littéraire de la constitution.

SECTION III

Rapports entre le gouvernement et le commandement militaire.

Étude des divers systèmes adoptés depuis le début de la guerre sur les rapports respectifs du généralissime, du gouvernement, du ministre de la Guerre.

Le gouvernement de la démocratie est orienté vers la liberté, la justice, l'égalité ; ce n'est pas lui faire injure que de constater qu'il se heurte à des difficultés particulières lorsque le moment arrive pour lui de se tourner vers l'action et surtout vers cette action intensifiée, avec tous les ressorts tendus jusqu'au point de rupture, que doit être la direction d'une grande guerre. Il y a longtemps qu'un glorieux doctrinaire constatait que « le régime représentatif n'est pas une tente faite pour le sommeil » et que « les régimes de liberté sont obligés d'acheter leur existence tous les jours ». Rien n'est simple comme le despotisme ou l'anarchie. Le progrès se traduit toujours par une complexité croissante et par une difficulté grandissante de problèmes plus nombreux dont il faut chaque jour trouver ou improviser la solution.

La monarchie absolue ignore naturellement les problèmes de l'organisation du commandement militaire. C'est dans son armée que le roi exerce le plus pleinement son absolutisme. Il est le chef de guerre, comme disent nos ennemis. Louis XIV, à son gré, conduit ses armées en Flandre, en Franche-Comté, en Hollande, ou bien, quand « sa grandeur l'attache au rivage », il délègue ses pouvoirs militaires à un Turenne, qu'il met au-dessus des autres maréchaux, en dépit de la mauvaise humeur de ceux qui arguent des privilèges de leur titre et répugnent à obéir à un camarade qui ne les surpasse qu'en génie. — Même dans la monarchie constitutionnelle, le domaine militaire semble souvent un domaine réservé où se maintiennent des restes de l'ancien absolutisme. Le roi est le chef de l'armée ; il est d'ailleurs depuis sa plus tendre enfance préparé à ce rôle. A peine est-il sorti des langes qu'on lui met un uniforme ; à peine a-t-il l'âge de raison qu'on lui confère un grade. Quand il aura atteint une maturité convenable, il suivra les cours des écoles militaires, on lui confiera même souvent un commandement effectif ; ainsi, avant d'accéder au trône, il est préparé à exercer le métier militaire ; il est donc assez naturel qu'il l'exerce après son avènement. En cas de guerre, le

monarque prendra le commandement en chef de ses armées, et chacun l'exercera, plus ou moins réellement, suivant les tendances de son tempérament personnel. On peut observer ce fait non seulement dans les monarchies absolues comme l'ancienne Russie, mais encore dans les monarchies semi-constitutionnelles comme les monarchies allemandes, et même dans les monarchies parlementaires comme la Roumanie et l'Italie. Il y a le plus souvent d'ailleurs, à côté du monarque, un soldat de métier, chef suprême de l'armée, mais celui-ci n'apparaît que comme le lieutenant du roi.

Dans le gouvernement démocratique au contraire, les attributions de chacun doivent être fixées d'après ses aptitudes et ses mérites, non d'après des traditions plus ou moins respectables. Si le gouvernement est collégial, comme en Suisse, on ne saurait le charger de la conduite de l'armée, dont la responsabilité doit peser sur un seul homme; ailleurs, ce sera peut-être un homme sans aucune éducation militaire qui sera porté par l'élection à la tête de l'État; si c'est un soldat de métier, un général par exemple, il aura pu être choisi comme le plus digne de gouverner l'État, et non comme le plus capable de diriger les armées. Ce sont là des obstacles de fait, il en est de plus graves.

C'est d'abord que, au point de vue juridique, l'activité entière du chef de l'État peut être réglementée suivant des principes incompatibles avec l'exercice d'un commandement militaire. Par exemple, le chef de l'État serait assujetti à un contreseing, qui ne se conçoit pas pour les responsabilités rapides et complètes que doit assumer un chef militaire.

Il y a aussi une autre objection : c'est que, pour des motifs historiques, la démocratie se méfie de la réunion dans les mêmes mains de la qualité de chef de l'État et de celle de chef militaire; elle considère cette confusion comme menaçante pour la liberté. Elle ne veut pas que le pouvoir civil se pénètre d'esprit militariste; elle veut qu'il soit au-dessus de l'ordre militaire tout en en restant séparé. Il y a ainsi une nouvelle sépara-

tion des pouvoirs, celle du pouvoir civil et du pouvoir militaire, qui est en dehors de la formule de Montesquieu, mais qui pourrait s'accorder avec la conception du pouvoir fédératif mise en avant par Locke. Il faut donc, dans une certaine conception démocratique, que le chef de l'État soit le supérieur du pouvoir militaire, sans être lui-même un pouvoir militaire. Et nous aurons à rechercher comment peut, dans la pratique, se réaliser cette formule en apparence paradoxale.

Ces considérations ne concernent que le commandement militaire proprement dit, c'est-à-dire cette prérogative qui consiste à mettre les troupes en mouvement et à diriger le combat. Mais ce n'est là qu'une partie de la conduite de la guerre. D'abord, la préparation du temps de paix en hommes et en matériel sera le plus souvent insuffisante. Toute l'activité de la nation dans l'intérieur du pays comme dans la zone des armées, toute son influence à l'étranger, toutes ses forces matérielles et morales doivent être mises en œuvre vers le but suprême à atteindre. Les mesures financières, économiques, industrielles, diplomatiques, doivent collaborer avec les opérations militaires proprement dites au résultat de la guerre. Une guerre moderne, comme on l'a souvent fait remarquer, est une guerre de préparation autant qu'une guerre d'opérations, une guerre de gouvernements autant qu'une guerre d'armées, et la victoire appartiendra non seulement aux plus braves, mais aussi aux plus intelligents et aux mieux gouvernés. Dans cette œuvre d'une complexité formidable, quelle va être la part de chacun des pouvoirs publics? Suivant quels principes vont-ils être *mobilisés*? C'est là une question qui, en fait, ne se pose avec acuité devant l'opinion publique qu'aux heures d'anxiété ou tout au moins d'incertitude nationale. Car si le problème académique demeure toujours dans son intégralité, il est singulièrement dominé par le succès; l'action l'emporte ici sur toutes les théories; celui qui réussit avait raison, la victoire est le meilleur des arguments.

Pour ces motifs précisément, le problème se trouve

souvent posé en pratique dans des termes assez confus; il se complique parfois en effet de manœuvres plus ou moins avouées contre le gouvernement ou contre le commandement général. Est-il besoin d'affirmer que nous le dépouillerons ici de ces éléments parasites?

Le problème s'obscurcit encore par l'effet de préjugés de doctrine ou, si l'on trouve ce mot trop solennel, d'opinion politique. Des préjugés démocratiques influeront sur l'organisation du commandement suprême: ils empêcheront par exemple qu'il soit confié à un seul chef, ou que ce chef jouisse du degré voulu d'indépendance; ou bien des préjugés du même ordre tendront à exagérer le rôle de l'organe constitutionnel qui passe pour être le plus démocratique, c'est-à-dire du Parlement, risquant ainsi de provoquer l'irruption de la démagogie dans la conduite de la guerre; au contraire, des préjugés inverses tendront à réduire à néant le rôle de la « représentation nationale », risquant de livrer le pays à l'inertie bureaucratique. — Or les considérations théoriques, le doctrinarisme pas plus que les préjugés ou les passions politiques, n'ont leur place dans ces problèmes. Il s'agit exclusivement d'une question pratique d'organisation; dans quelle condition toutes les forces de la démocratie seront-elles tendues vers le but suprême de la victoire?

Certains ne craignent pas d'exagérer, et avec les tendances les plus opposées, les difficultés du problème constitutionnel de la guerre. Il en est qui gémissent sur « l'inadaptation » de notre constitution à l'état de guerre, et vont même jusqu'à affirmer qu'elle ne s'adaptera que par une sorte de révolution: mais, pour les uns, cette adaptation se ferait par l'exaltation des droits du Parlement; pour les autres, par leur suspension plus ou moins complète. — Pour nous, qui n'avons jamais pensé que la constitution de 1875 exigeât une révolution, nous avons toutes raisons d'estimer que ce n'est pas en présence de l'ennemi que cette révolution doit être faite. Il ne s'agit pas de détruire, mais de construire; de briser, mais d'améliorer. La pratique a révélé quelques défectuosités qui sont réparables avec un peu

de bon sens et de bonne volonté. Avant d'aborder des problèmes de cette importance capitale, il faut se dépouiller de toutes les superstitions, se méfier des généralisations hâtives, des prétendues lois qui ne sont souvent que des créations arbitraires de l'esprit, et se laisser déterminer seulement par des considérations réalistes.

SECTION I

LE ROLE DU PARLEMENT

Le rôle du Parlement au sujet de la conduite de la guerre est assez délicat à définir; c'est une question de nuances le plus souvent très subtiles; et elle se complique de passions et de préjugés politiques qui l'obscurcissent, les mêmes mots servant trop souvent à couvrir des idées différentes, ou des mots différents désignant trop souvent les mêmes idées.

La conception naturelle qui se présente à l'esprit est que le Parlement doit se borner à adapter au temps de guerre son activité normale définie par la constitution, et qui se résume dans ces trois termes : voter les lois, consentir les crédits, contrôler le gouvernement, et le gouvernement seul, c'est-à-dire ne pas exercer un contrôle direct sur les services, mais seulement sur la direction que le gouvernement imprime à ces services.

Mais deux conceptions en sens inverse s'opposent à cette conception normale : la première réclame pour le temps de guerre l'effacement plus ou moins complet du Parlement; la seconde, au contraire, réclame son exaltation.

§ 1. — Doctrines qui réclament, pour le temps de guerre, l'effacement plus ou moins complet du Parlement.

Nous ne nous étendrons pas longuement sur ces doctrines que nous avons déjà eu l'occasion d'étudier

ailleurs [1]. Elles triomphèrent dans les premiers mois de la guerre. Après avoir convoqué le Parlement en session extraordinaire dans les premiers jours du mois d'août, le gouvernement ne tarda pas à prononcer la clôture de cette session. Et dès lors, jusqu'à la réunion constitutionnelle du second mardi de janvier 1915, le gouvernement exerça un pouvoir dictatorial, prenant, par voie de décrets, des mesures qui, incontestablement, relevaient du domaine législatif. Il faut dire d'ailleurs qu'après cet excès contre les prérogatives du Parlement, le gouvernement est tombé dans un excès en sens contraire en s'abstenant de prononcer la clôture des sessions, en sorte qu'on peut dire que le Parlement est en session ordinaire depuis le second mardi de janvier 1915.

Cette conception de l'effacement complet du Parlement correspond à une idée que l'on se faisait de la guerre moderne, et que l'expérience est venue cruellement renverser. On croyait que la guerre consisterait seulement à opposer nos armées à celles de l'adversaire avec les moyens qui auraient été préparés dans le temps de paix; on croyait aussi que la guerre serait une crise d'une violence extrême, mais aussi d'une foudroyante rapidité; on imaginait que, pendant cette crise rapide, pendant ce match-éclair, le gouvernement chargé exclusivement de mettre en œuvre les instruments techniques, matériels, législatifs depuis longtemps accumulés, jouirait d'une sorte de dictature passagère, et que, dans tout le pays, régnerait le silence des camps; tout à l'action, rien à la délibération [2].

1. *Problèmes de politique et finances de guerre*, par Jèze, Joseph-Barthélemy, Rolland, Rist; Alcan, 1915. — Le problème général de l'aménagement des institutions politiques pour le temps de guerre a fait l'objet d'une série d'études que nous avons publiées dans la *Revue du droit public* et dans la *Revue politique et parlementaire*.

2. C'est à cette conception que se rattachait la proposition déposée à la Chambre des députés, le 15 février 1895, par MM. Gauthier de Clagny, Argeliès, Brincard, Marcel Habert. Ces députés estimaient que c'est en temps de paix qu'il importe de préparer le fonctionnement des pouvoirs publics en temps de guerre, qu'il faut opérer *à froid*, non dans l'énervement produit

Mais les faits ne tardèrent pas à apporter à cette conception un complet et fâcheux démenti. La guerre se prolongeait au delà de toutes les prévisions; l'insuffisance de la préparation éclatait à tous les yeux; il fallait créer des armements nouveaux, perfectionner l'organisme financier de façon à faire face à des dépenses formidables qui dépassaient tout ce qu'on avait pu imaginer, parer par des mesures législatives aux lacunes des contingents; il fallait, d'autre part, s'assurer que le gouvernement organisait la mise en jeu de toutes les forces disponibles, et ne s'en remettait pas trop aux services des ministères, à une bureaucratie passant, à tort ou à raison, pour routinière et inerte; il fallait tendre toutes les forces de la nation vers le but suprême de la victoire ; on ne pouvait plus laisser de côté le premier et le plus important des organes constitutionnels : le Parlement. Mais, dans cette voie nouvelle, on ne devait pas tarder non plus à être tenté d'exagérer.

§ 2. — Doctrines dites de la délégation directe.

Dans la théorie traditionnelle et qui pour moi, d'ailleurs, reste la vraie, du régime parlementaire, le Parlement n'exerce pas son contrôle direct sur les services.

par l'état de guerre. « Il s'agit, disait leur exposé des motifs, de savoir si le régime parlementaire, quelque opinion qu'on puisse avoir de ses mérites, est compatible avec les nécessités de la défense nationale dans la lutte suprême où sera mise en jeu l'existence de la patrie. » En conséquence, ils proposaient, pour la durée de la guerre, la constitution d'un *comité législatif de la défense nationale :* « Art. 2. — Pendant toute la durée de la guerre, le pouvoir législatif s'exerce par une assemblée unique composée de trente délégués élus par la Chambre et vingt délégués élus par le Sénat. » M. Pierre, secrétaire général de la Chambre des députés, estimait également que le Parlement ne pouvait en temps de guerre continuer à fonctionner dans les conditions du temps de paix, et il proposait la constitution d'un Parlement spécial, composé d'une délégation du Sénat et d'une délégation de la Chambre. A la séance du 11 décembre 1916, M. Bonnefous a déposé une proposition tendant à la création d'un comité parlementaire de la défense nationale composé de 80 députés et de 40 sénateurs. Sur ces idées, voir *Problèmes de politique et finances de guerre.*

Les fonctionnaires ne sont pas responsables directement devant le Parlement, ils n'ont pas à lui rendre compte ; il ne peut pas les faire comparaître devant lui. Sans doute, ces règles subissent un léger fléchissement avec les *enquêtes* parlementaires, mais ce n'est là qu'un moyen passager et exceptionnel, tendant à mettre en jeu les responsabilités du gouvernement. Ce que condamnent les règles du régime parlementaire, c'est l'enquête *permanente* et directe des Chambres, s'étendant à tous les services, pénétrant dans tous les bureaux. Le Parlement conserve un droit incontesté de s'enquérir de tous les détails, mais c'est aux membres du gouvernement qu'il doit les demander. Le gouvernement doit jouir, pour la direction des services, d'une entière liberté correspondant à sa complète responsabilité. Tous les fonctionnaires sont responsables devant lui seul, et, à son tour, il est responsable devant le Parlement. Par conséquent, à lui seul appartient la direction de la guerre ; lui seul doit être en relations directes avec l'armée, avec les chefs militaires. Ce ne sont pas les services de l'armée que le Parlement peut contrôler, mais seulement la façon dont le gouvernement les dirige. S'il en est autrement, le gouvernement n'a plus sa liberté d'action, donc il n'a plus de responsabilité ; la direction passe au Parlement, et, comme on ne peut parler de la responsabilité de deux assemblées comptant 903 membres, personne n'est plus responsable de la guerre. — C'est contre cette conception traditionnelle du régime parlementaire qu'on a élevé la théorie du *contrôle direct* des armées par le Parlement ou de la délégation *directe* du Parlement aux armées. Dans ce système, le Parlement ne se bornerait plus à contrôler le gouvernement, mais il passerait par-dessus sa tête, et c'est par lui-même, ou, ce qui revient au même, par des délégués qu'il désignerait, qu'il contrôlerait la conduite de la guerre. Dans la doctrine traditionnelle, le gouvernement dirige et rend compte au Parlement ; dans la théorie nouvelle, le Parlement irait voir par lui-même. Il y a presque entre les deux l'abîme d'une révolution.

Mais encore s'agit-il de bien préciser, car le régime parlementaire est fait de rouages excessivement délicats, et qu'on arriverait aisément à fausser par un maniement un peu rude. Une commission de la Chambre pourrait envoyer, même dans la zone des armées, certains de ses membres pour des missions temporaires et d'objet déterminé par elle. La situation respective du gouvernement et du Parlement n'est pas pour cela bouleversée; le vote des crédits ne peut être éclairé, le contrôle du gouvernement ne peut être loyal que si les organes des commissions peuvent avoir exceptionnellement, pour un sujet défini, un certain droit de regard direct sur les services. Ainsi que le disait l'ordre du jour adopté le 28 juillet 1915, à l'unanimité, par des délégués des groupes de la Chambre (ordre du jour dont les lignes essentielles furent acceptées par le président du Conseil), « le gouvernement a pour devoir de seconder les efforts des missions et de leur assurer le concours entier et sincère des autorités civiles et militaires ». Ce n'est en somme que l'application au temps de guerre des principes reconnus pour le temps de paix; il est admis qu'une commission étudiant un projet peut déléguer certains de ses membres pour se rendre compte sur place des besoins d'un service; le Parlement, peut de son côté, ordonner une enquête sur un point donné, enquête qui est faite alors par une commission spéciale.

Ce contrôle qui ne s'exerce directement que dans des conditions exceptionnelles, et sur des points déterminés à l'avance, a paru insuffisant à un certain nombre d'esprits impatients. On a pensé à créer un organisme spécial, qui aurait pour mission de procéder à une enquête permanente et générale sur toutes les questions intéressant la défense nationale, organisme qui ne serait pas seulement en rapport, comme le veulent les règles du régime parlementaire, avec les membres du gouvernement, mais avec les chefs militaires, avec les soldats eux-mêmes, qui aurait droit de pénétrer partout, dans tous les établissements, dans tous les terrains, tranchées, forteresses, travaux quelconques, de

suivre les troupes en campagne, de voir, d'interroger, de constater, de s'enquérir des besoins de toute nature de l'armée, en armes, munitions, équipements, approvisionnements de toute sorte, et, sans donner évidemment d'ordres directs, de constater sur place quelle est la valeur et l'efficacité de la direction technique donnée aux opérations militaires, et enfin d'être admis partout comme la représentation la plus immédiate de la nation souveraine auprès de l'armée.

C'est à plusieurs reprises que s'est exprimée cette conception de la *délégation directe* du Parlement auprès de l'armée. Parmi les manifestations les plus significatives, nous pouvons d'abord signaler une proposition émanée du parti socialiste unifié et tendant à nommer une commission spéciale chargée d'enquêter dans la zone des armées comme dans la zone de l'intérieur sur toutes les questions intéressant la défense nationale. Une autre proposition, émanée également du parti socialiste unifié, voulait provoquer une réunion des délégués des groupes de la Chambre avec ceux du Sénat; ils auraient mis en commun leurs efforts pour arriver à la constitution d'un « organisme » composé de sénateurs et de députés et qui aurait eu le même rôle que la commission dont il vient d'être parlé. Ces deux propositions ont été rejetées par la délégation des groupes de la Chambre, le 9 février 1916[1].

Cependant, l'idée faisait des progrès puisque le 22 juin 1916, par 444 voix contre 80, la Chambre des députés adoptait, comme conclusion aux débats en comité secret, un ordre du jour fameux dans lequel on pouvait lire, entre autres choses : « La Chambre décide d'instituer et d'organiser une délégation directe qui exercera, avec le concours du gouvernement, le contrôle effectif et sur place de tous les services ayant la mission de pourvoir aux besoins de l'armée. »

Il s'agissait donc, non point de faire fonctionner, suivant les règles anciennes, des organismes existants, mais d'instituer un organisme nouveau, investi d'une mission nouvelle; il était entendu d'ailleurs que cette

1. V. *le Temps*, 11 février 1916, « Un vote de sagesse ».

mission ne s'étendrait pas au commandement militaire proprement dit, c'est-à-dire à la direction des opérations, à la mise en mouvement des soldats, à la bataille, au combat. Cet organisme nouveau, doué d'une compétence plus large, devait se superposer, sans les détruire, aux autres instruments de contrôle, c'est-à-dire aux commissions, qui devaient continuer à fonctionner suivant leurs règles propres. Il fallait mettre en œuvre ces principes nouveaux proclamés dans l'ordre du jour : c'est à cet objet que s'appliquèrent les propositions de résolution de MM. Léon Accambray et Albert Favre d'une part, de M. Jean Hennessy d'autre part [1].

Enfin la commission de l'armée déposait à son tour une proposition de résolution dont les principes sont exposés dans trois rapports de M. André Tardieu [2]. Mais, après un remarquable discours du président du Conseil (20 juillet 1916), qui revendiqua, dans les termes les plus nets, les droits et les responsabilités du gouvernement, qui exposa, avec autant de franchise que d'habileté diplomatique, que les délégués des Chambres ne pourraient accomplir aucun acte susceptible de porter atteinte à la discipline, à l'autorité des chefs, au contrôle gouvernemental sur la conduite de la guerre, les principes nouveaux furent abandonnés. La Chambre, par 269 voix contre 200, adopta une proposition de M. Chaumet (27 juillet) confiant aux grandes commissions de la Chambre, *qui d'ailleurs l'exerçaient déjà*, le contrôle du gouvernement au sujet de la guerre; il n'y a qu'une seule innovation, c'est que ces commissions devront adresser à la Chambre un rapport trimestriel [3]. Le président du Conseil avait apporté à la

1. Chambre des députés des 23 et 30 juin, nos 2241 et 2255. M. Jean Hennessy avait déjà déposé une résolution dans le même esprit le 18 mai 1916 (n° 2128). MM. d'Aubigny et Albert Seydoux ont déposé une proposition de résolution relative au mode de nomination des membres de la Chambre appelés à exercer le contrôle des armées (7 juillet 1916, n° 2318).

2. Séances des 7, 13 et 26 juillet, nos 2319, 2356 et 2422.

3. Il serait sans intérêt de mentionner ici toutes les propositions, contre-propositions, amendements qui, en se croisant, s'entre-croisant, se superposant, étaient arrivés à faire du problème un véritable casse-tête chinois.

tribune les précisions suivantes : les délégués des commissions ne pourront en aucun cas sortir du domaine qui leur a été réservé pour entrer dans celui qui appartient au gouvernement; en aucun cas, ils ne pourront se permettre ni ordre, ni instruction, ni même indication; ces délégués ne pourront exercer leur mission qu'en s'adressant au gouvernement, qui jugera si leur présence dans la zone des armées gêne ou non la conduite des opérations militaires; ils seront en réalité des experts sur les constatations desquels les commissions auront à travailler et faire des rapports; ils auront une mission précise et spécialisée. C'était le *statu quo* à peine déguisé.

La Chambre a eu le bon sens de repousser le principe d'une délégation directe, nommée par elle, dans son sein, et dont les membres, munis de la carte de circulation, allant sur le front ou à l'arrière, suivant leur fantaisie ou l'inspiration du moment, à l'improviste, sans plan préconçu de travail et sans préparation spéciale, recueilleraient ici un avis, là une autre opinion en sens contraire, interrogeraient au hasard, passant de l'officier au soldat, accueillant les observations, les plaintes, peut-être même les provoquant, deviendraient ainsi consciemment ou inconsciemment un germe d'indiscipline, créant une sorte d'appel civil des dispositions militaires; se feraient ainsi, de bribes et de morceaux, une opinion personnelle, dont le poids resterait bien léger. Aucun gouvernement, sans abdiquer, ne pouvait accepter pareille institution. « Cela, déclara le président du Conseil, c'est une impossibilité [1]. »

Cette tentative d'exagération du parlementarisme a été l'occasion d'une affirmation solennelle des principes de la séparation des pouvoirs et d'une revendication

1. 20 juillet 1916, *Journal officiel*, p. 1609. — Les commissions de l'armée, de la marine et de la législation civile pour les conseils de guerre ont nommé leurs délégués au contrôle. *Temps*, 30 et 31 juillet 1916 : Avec raison, le président du Conseil fit par deux fois remarquer à la Chambre que, lorsqu'elle aurait voté une résolution, elle aurait seulement exprimé un vœu, que seule une loi adoptée par les deux Chambres pouvait avoir force obligatoire.

des prérogatives gouvernementales comme les assemblées parlementaires n'en avaient pas entendu depuis longtemps d'aussi énergiques. Les assemblées ont un peu le caractère des foules; elles aiment le courage, la résolution, la fermeté, la netteté; c'est pourquoi le discours du président du Conseil a réussi à ramener la Chambre dans la voie droite de la vérité constitutionnelle. Nous assistons en France, depuis le début de la crise mondiale, à une renaissance du gouvernement.

*
* *

Comment peut s'expliquer ce soubresaut des doctrines de confusion des pouvoirs? Ce serait en donner une explication insuffisante, et d'ailleurs inexacte, que de le rattacher seulement à des opinions de parti; les socialistes unifiés, les partis extrêmes n'ont pas été les seuls à réclamer la délégation directe; le rapporteur lui-même, M. Tardieu, siégeait plutôt dans les régions moyennes. On peut proposer, pour cette crise, les explications suivantes : 1° C'est en premier lieu le désir de faire mieux. La guerre dure; la victoire tarde à venir; il y a des imperfections inévitables; alors on s'en prend aux institutions et aux hommes, on veut reviser les premières, changer les seconds. Le député colonel Driant, parlant devant la commission de l'armée, le 1er décembre 1915, de la défense de Verdun, poussait ses collègues à y aller voir. 2° C'est en second lieu la tendance qui entraîne tout organe constitutionnel à étendre ses attributions. Sans doute, on sentait que la constitution devait sortir meurtrie de l'aventure, mais on pensait que la gravité des circonstances, le salut de la patrie, le sang français qui coule suffisent à justifier une dérogation aux règles parlementaires. 3° Enfin, on ne saurait négliger, sans toutefois l'exagérer, l'influence de l'évocation révolutionnaire, ou, comme disait le président du Conseil, du romantisme révolutionnaire. Les longs débats parlementaires, les polémiques surabondantes de presse ont toutes été dominées par la hantise

de la Convention. La Convention a pris énergiquement en main la défense nationale et elle a vaincu l'Europe : faisons comme la Convention. C'est par un comité pris dans son sein, le Comité de Salut public, par des *commissaires* qu'elle envoyait partout pour se rendre compte par eux-mêmes, que la Convention chassa l'ennemi de la France, battit les rois coalisés, leur imposa une paix qui assura l'indépendance de la France et lui valut la frontière du Rhin. Que le Parlement crée donc dans son sein un Comité de Salut public, et qu'il envoie partout des commissaires ! Ce mimétisme révolutionnaire est apparu non seulement dans les idées, mais encore dans le style de certains discours à la Chambre des députés. « Rappelez-vous la Convention ! s'écriait un orateur. Rappelez-vous Carnot et Prieur; rappelez-vous Danton !... Sans doute, serons-nous injuriés, calomniés, vilipendés ! Qu'importe ! Pour nous tenir droits et fermes dans la tempête, ayons toujours présents devant les yeux les grands exemples de nos ancêtres de 1792 et à l'esprit les belles et nobles paroles de Danton : « Qu'im- « porte ma situation... pourvu que la France vive [1] ! »

Il n'est pas dans mon plan d'instituer ici une controverse historique sur le rôle du Comité de Salut public et des commissaires aux armées; cependant, puisque, pour certains, ce furent ces organes qui réalisèrent l'idéal de l'organisation démocratique en vue de la guerre, il est nécessaire de dissiper quelques confusions. Lorsque la Convention se réunit, le pouvoir exécutif est représenté par le Conseil exécutif provisoire, élu par la Législative le 10 août 1792; il se compose de six ministres, qui, en vertu de la conception, alors admise, de la séparation des pouvoirs, devaient être pris en dehors des assemblées. C'étaient donc des sortes de hauts fonctionnaires, des commis de l'assemblée; ce n'étaient pas des gouvernants au sens actuel du mot; ce caractère d'effacement s'accentua le jour où ce ministère perdit son membre le plus éminent, Danton, qui, élu à la Convention, dut, en vertu de la

1. Albert Favre, 8 juillet 1915.

règle d'incompatibilité que nous venons d'indiquer, donner sa démission[1]. Le 19 avril 1794, afin de briser la vieille bureaucratie qui survivait dans ces six ministères et qui opposait à l'action nécessaire toutes les lenteurs paperassières, la Convention supprima ces six ministères et leur substitua douze commissions exécutives, composées également de non-députés; les membres de ces commissions exécutives ne sont encore que de hauts fonctionnaires, des sortes de directeurs des départements ministériels, non des gouvernants. Le principe du gouvernement est resté dans la Convention. Comment l'organise-t-elle? Elle se réserve l'*impulsion*, elle charge de l'*inspection* des comités pris dans son sein, l'*action* appartient aux ministres, puis aux membres des commissions exécutives et à leurs subordonnés. Le plus important de ces comités chargés de l'inspection, c'est le *Comité de Salut public :* c'est par lui que se transmet aux administrateurs l'impulsion de la Convention; c'est lui qui est le véritable et le seul gouvernement de la France. Mais, si l'on y regarde de près, ce Comité de Salut public composé de membres pris dans l'assemblée, pouvant être renversé par elle (et le Comité de Salut public Danton fut en effet remplacé par un Comité de Salut public Robespierre), ce Comité de Salut public avait de très nombreux points de ressemblance avec le ministère parlementaire : Robespierre était un ministre sans portefeuille; Carnot, un ministre de la Guerre; Jean Bon Saint-André, ministre de la Marine; Prieur, ministre de l'Artillerie et des Munitions; Robert Lindet, ministre de l'Intendance et du Ravitaillement[2].

1. V. Joseph-Barthélemy, *le Rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, p. 467 et suiv.

2. Dans le même ordre d'idées, les fameux représentants en mission n'étaient que des délégués du pouvoir exécutif. Cette institution, injustement décriée et exagérément vantée, se justifiait par la disette de bons et sûrs généraux ; le besoin s'imposa de les faire doubler par les hommes d'action de la Convention (Mordacq, *Politique et stratégie dans une démocratie*, 1912). M. Ernest Daudet (*Correspondant*, 25 août 1915, p. 339) a peut-être donné la note juste sur cette institution: « Éminemment utile quand les représentants s'en tenaient à pourvoir le soldat de

Si donc, sous prétexte d'imiter la Convention, on avait créé une délégation directe du Parlement à l'image du Comité de Salut public, on serait allé certainement, contre les enseignements de la Convention, qui se préoccupait avant tout de créer l'énergie de l'action gouvernementale par l'unité de cette action. A côté du ministère parlementaire, qui peut être dans une très large mesure considéré comme la représentation du Parlement à la tête des administrations, on aurait créé une autre représentation du même Parlement dans le même but. On aurait organisé l'anarchie, on aurait divisé ce qu'il importe d'unir. On aurait ajouté un frein alors qu'on réclame des moteurs. On aurait créé un nouvel organe de délibération alors que l'action doit dominer. On aurait dispersé la responsabilité au moment où il est nécessaire de la concentrer. Qu'arriverait-il si la délégation directe exerçant son contrôle pas à pas, au moment de l'action, différait d'avis avec le gouvernement sur l'opportunité d'une initiative à prendre, d'une mesure à accomplir ? Le résultat serait une périlleuse stagnation, alors que l'on veut activer le mouvement.

Le Parlement a toujours le droit de renverser un gouvernement le jour où il apparaît indigne ou incapable. Mais jusque-là le gouvernement doit conserver intact sa pleine liberté d'action, son privilège d'initiative et la responsabilité qui en résulte. C'est la vérité constitutionnelle, c'est aussi la vérité rationnelle et pratique. Il reste d'ailleurs un moyen légitime, constitutionnel et efficace d'etendre le contrôle du Parlement sur les services, de secouer ainsi la léthargie bureaucratique, d'imprimer par conséquent aux mécanismes routiniers, traînants et surchargés des ministères l'ardeur patriotique et la volonté de vaincre qui animent

tout ce qui lui manquait, à soulager sa misère, à exalter son patriotisme, elle devenait funeste et meurtrière quand ils voulaient peser sur les décisions des généraux, se faire juges de leurs opérations et s'efforcer d'asservir l'élément militaire à l'élément politique. Tant qu'a duré leur pouvoir, ils ont été pour la France un fléau plus souvent qu'un secours et un bienfait.)

les assemblées : c'est de mettre, à la tête des services, des membres du Parlement, investis de sa confiance. C'est à cet objet qu'a tendu la création de sous-secrétaires d'État mis à la tête des grandes branches de l'administration militaire : Munitions, Santé, Intendance et, avec des alternatives, Aéronautique[1].

§ 3. — Le rôle véritable du Parlement.

Pour conclure, je ne crois pas que l'activité du Parlement, en temps de guerre, doive être transformée suivant des principes nouveaux; elle doit seulement s'adapter aux circonstances.

Le premier de ses devoirs est négatif : ne pas constituer une entrave pour ceux qui ont la responsabilité de la direction de la guerre, par conséquent ne pas multiplier les séances publiques dans lesquelles le gouvernement, ayant son temps absorbé par la défense de son existence politique, n'en aurait plus à consacrer à la défense du pays. « Vous me forcez, s'est écrié le général Gallieni, ministre de la Guerre, à faire un métier qui n'est pas le mien. »

Ce contrôle, modéré dans sa quantité, doit aussi être discret dans sa manière; l'orateur qui aura réussi à démontrer l'infériorité de l'organisation défensive sur un point donné avait peut-être raison dans le fond, mais il a eu tort, en fait, puisqu'il a renseigné l'ennemi. On peut remédier à cet inconvénient par le comité secret, mais cette procédure, en se prolongeant et en se multipliant, a pour désavantage de détourner le gouvernement de sa mission contre l'ennemi du dehors et aussi de créer dans le pays un sentiment de malaise.

Mais, avec ces réserves, qui touchent seulement à la mesure, il est grandement à souhaiter que le Parle-

1. On lira plus loin que, lorsque le général Lyautey, qui ne fait pas partie du Parlement, fut appelé au ministère de la guerre, on lui adjoignit un sous-secrétaire parlementaire, M. Besnard. Le contrôle parlementaire est également accentué par le multiplicateur des ministres militaires, par exemple par la création d'un ministère des munitions.

ment exerce ses attributions constitutionnelles de contrôle. Il l'a fait d'ailleurs et de toutes les façons qui sont à sa disposition : interpellations et questions en séance publique ou en comité secret, questions écrites (qui se sont multipliées au point de devenir un fléau, d'encombrer et de paralyser les services de la défense nationale, et de nécessiter au ministère de la Guerre l'installation de tout un personnel nouveau exclusivement chargé d'y répondre, aggravant ainsi le mal de la bureaucratie et de la paperasserie contre lequel ne cessent de protester ceux qui sont partiellement responsables de cette aggravation), visites officielles de parlementaires dans la zone de guerre (de novembre 1915 à février 1916, 22 missions comprenant 92 sénateurs et députés ont visité le front), enfin contrôle dans les commissions et surtout dans les commissions de l'armée à la Chambre et au Sénat. C'est cette dernière forme de collaboration qui a été la plus utile à l'œuvre de la défense nationale. Gambetta disait : « La collaboration entre le gouvernement et les commissions parlementaires serait féconde jusqu'au miracle si nos mœurs politiques interdisaient aux membres d'une commission de devenir les héritiers directs du ministre qu'ils auraient renversé. » Comme, devant l'ennemi, quelque pudeur atténue les énervements et les impatiences des héritiers présomptifs, cette collaboration paraît bien avoir été féconde. Il est faux de dire que le contrôle des commissions est dépourvu de sanction : nous avons vu le sous-secrétaire d'État à l'Aéronautique donner sa démission devant l'opposition de la commission sénatoriale de l'armée ; c'est sur l'impulsion des commissions qu'a été renvoyé un haut fonctionnaire du ministère de la Guerre dont les doctrines surannées en matière d'artillerie devenaient un danger pour la défense nationale ; c'est à l'influence des commissions qu'est due la création si utile du sous-secrétariat des Munitions. D'une façon générale, les commissions ont violemment secoué l'inertie des services ; nous sommes trop près des événements pour les juger ; et d'ailleurs les procès-verbaux des commissions sont

encore secrets, mais les historiens futurs de la grande guerre y trouveront sans doute les éléments les plus précieux de leur documentation; et peut-être, dans les travaux de la commission sénatoriale, saisiront-ils sur le vif l'élaboration progressive des doctrines et des résolutions qui auront pour une large part consolidé la résistance française. Ceux qui ont assisté à la première séance de la commission sénatoriale de l'armée, après les journées tragiques de la fin de 1914, en ont gardé l'impérissable souvenir; pendant plusieurs heures, M. de Freycinet, qui la présidait, soumit le ministre de la Guerre à un interrogatoire minutieux et méthodique. Les témoins eurent alors l'intuition de ce qu'est le contrôle parlementaire de la guerre. Le ministre est renseigné par ses bureaux, et *il peut être trompé par eux*. Le contrôle parlementaire le met en garde contre ces erreurs. Il convient de ne rien exagérer, et de ne pas exalter au delà de toute mesure la part du Parlement dans l'organisation de la victoire prochaine; mais il ne faut pas non plus la mésestimer, et qualifier les délibérations des commissions de simples récriminations dépourvues de tout résultat utile. Le contrôle du Parlement a été impulsif au point d'être parfois créateur; c'est grâce à lui, *en partie*, que le service de santé a été réorganisé; s'il y a quelque exagération à dire, comme on l'a fait, que notre artillerie est née dans le sein de la commission sénatoriale, on ne peut lui refuser sa part dans la création de cette artillerie lourde, dans la multiplication de ces munitions, de ces fusils, de ces mitrailleuses, qui ont enfin mis la force au service du droit.

Sans doute, c'est l'action du gouvernement qui doit rester et est restée la première; sans doute, et surtout, l'élément capital de la victoire, c'est l'armée et son outillage qui avaient été préparés pendant la paix; mais on peut s'associer pleinement à l'hommage que M. Briand rendait au contrôle parlementaire: « Les Chambres ont un rôle considérable à jouer dans cette guerre; elles l'ont joué, je tiens à le dire hautement, à leur honneur; elles ont rendu, par le travail de leurs

commissions, par leurs discussions publiques même, des services réels, éclatants, à la cause de la défense nationale, et elles en rendront encore, mais c'est à la condition de se maintenir dans leur rôle, c'est à la condition de ne pas dépasser les limites au delà desquelles commence la confusion des pouvoirs, qui constitue un danger particulièrement grave en temps de guerre[1]. »

1. Ch. dép., 18 février 1916 (*Journal officiel*, p. 320). — Le meilleur commentaire de ces paroles est donné par le discours d'installation de M. Deschanel, au lendemain de sa réélection à la présidence de la Chambre, le 13 janvier 1916 : « Vous avez hâté, autant que vous l'avez pu, la fabrication des armes et des munitions sur terre et sur mer. Vous vous êtes attaqués aux retards, aux gaspillages, aux abus ; vous avez secoué l'apathie d'administrations qui continuaient d'appliquer en temps de guerre les méthodes plus lentes du temps de paix. Vous avez recherché la meilleure manière d'utiliser les hommes mobilisés et mobilisables. Vous avez assuré des allocations aux familles des mobilisés... Vous avez créé la croix de guerre... Vous avez obtenu pour nos soldats ces permissions qui, loin de nuire à la discipline, ont encore accru leur bonne humeur et, s'il est possible, leur courage... Vous avez élevé la solde des troupes. Vous vous êtes efforcés d'améliorer les casernements et les cantonnements, le couchage, le vêtement, la nourriture et aussi la condition de nos prisonniers en Allemagne. Vous avez puissamment contribué à perfectionner le service de santé, le traitement et l'hygiène des blessés et des malades, le service postal, les transports... Vous avez entrepris l'examen des marchés de la guerre... La Chambre s'est-elle immiscée dans la direction des opérations militaires ou dans la conduite des négociations diplomatiques ? Non ; depuis le commencement de la guerre, militaires et diplomates ont agi en toute indépendance ; ni les attributions n'ont été confondues, ni les responsabilités. »

Devant la Chambre, le 11 décembre 1916, M. Ribot, ministre des Finances, rendait encore cet hommage à l'activité du Parlement : « Le gouvernement a besoin d'être soutenu et stimulé par les Chambres, et je ne serai pas le dernier à reconnaître que l'action des commissions de la Chambre a été, dans l'ensemble, bienfaisante. Elle a obligé le gouvernement à mettre plus de diligence, de vigueur et d'énergie dans certains côtés de la défense nationale. C'est ce que dira l'Histoire et c'est ce que nous devons reconnaître avec impartialité. »

On trouvera enfin une étude détaillée du rôle militaire du Parlement dans le rapport de M. Violette sur le projet tendant à autoriser le gouvernement à prendre toutes mesures commandées par les nécessités de la défense nationale (29 décembre 1916 : Sess. 1916, n° 2386). L'action des commissions parlementaires sur la marine militaire est appréciée favorablement par M. le lieutenant de vaisseau Cloarec, *la Guerre sous marine*, dans *Revue des sciences politiques*, 15 juin 1917, p. 406. Cependant, comme j'avais moi-même exprimé, dans la *Revue*

SECTION II

LE COMMANDEMENT MILITAIRE DIRECT PAR LE CHEF DE L'ÉTAT THÉORIE LITTÉRAIRE DE LA CONSTITUTION

Notre texte constitutionnel met le Président de la République à la tête des forces de terre et de mer. « Il dispose de la force armée », dit l'article 3 de la loi du 25 février 1875. Ces termes font du Président de la République le véritable chef de l'armée, pouvant la commander seul, comme un chef militaire, à l'égal du roi de Prusse ou du tsar de Russie. Si le moindre doute pouvait subsister en présence d'un texte si clair, il serait facilement levé par l'examen des travaux préparatoires et des conditions dans lesquelles ce texte a été adopté. Le 1er février 1875, M. Marcel Barthe déposa son fameux amendement : il proposait qu'après les mots « Il dispose de la force armée », on ajoutât cette restriction capitale : « sans pouvoir la commander en personne [1] ».

En faveur de cette prohibition adressée au chef de l'État d'exercer le commandement militaire suprême, M. Marcel Barthe aurait pu invoquer la tradition des constitutions démocratiques de l'an III (art. 144) et de 1848 (art. 50) ; mais il s'en tenait surtout à la leçon des événements récents ; c'est dans la disposition contraire, insérée dans l'article 6 de la constitution du 14 janvier 1852 : « il commande les forces de terre et de mer », que l'on pouvait voir les premiers germes de nos malheurs

politique et parlementaire, cette appréciation favorable sur l'activité des Chambres, un conseiller d'État éminent, membre de l'Institut, me fit l'honneur de m'écrire pour me réfuter : il avait été témoin des efforts gouvernementaux et administratifs à la fin de 1914, et j'avais singulièrement exagéré, me disait-il, l'importance de ces mouches du coche qu'ont été les Chambres et leurs commissions.

1. *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXVI, p. 386. — Cet amendement ne faisait d'ailleurs que reproduire l'article 14 du projet de constitution déposé par Dufaure au mois de mars 1873.

de 1870. Le chef de l'État, à qui est reconnu ce pouvoir redoutable, doit être induit dans la tentation de s'en servir ; il en acceptera trop facilement l'occasion, si toutefois il ne la fait pas naître. — L'Assemblée se serait peut-être laissé entraîner par ces arguments, mais elle dut tenir compte d'une circonstance remarquable : c'est que le président qu'elle avait mis à la tête de la République, pour une durée de sept ans, était un illustre soldat; le ministre de l'Intérieur, général de Chabaud-Latour, demanda, en ces termes, le rejet de l'amendement : « Je suis autorisé à déclarer à l'Assemblée que, s'il était adopté une disposition qui empêchât le maréchal de Mac-Mahon de tirer son épée pour défendre son pays, il ne resterait pas vingt-quatre heures à déposer le titre de Président de la République. » L'auteur de l'amendement essaya encore de le défendre; il fit remarquer qu'il ne s'agissait pas d'organiser les pouvoirs d'un homme, mais bien de rédiger une constitution impersonnelle. Il ajouta d'ailleurs qu'il n'entendait pas, pour le jour du danger, priver la France des services du maréchal, et que, si la guerre venait à éclater, on ferait l'union sacrée autour de lui, et qu'une loi lui attribuerait exceptionnellement le pouvoir de commander l'armée. Mais un membre objecta qu'on ne pourrait pas faire une loi contre la constitution, et l'amendement fut rejeté.

Ainsi le maréchal de Mac-Mahon sauva pour lui et pour ses successeurs, puisque le texte était impersonnel et qu'aucune revision n'a eu lieu sur ce point, le droit d'exercer les fonctions effectives du chef militaire suprême [1]. Puisque la constitution a reconnu cette attribution au chef de l'État, elle a entendu par là même lui donner la possibilité de l'exercer comme elle doit l'être, sans contrôle, sans supérieur, sans entraves, sans contreseing : le commandement militaire suprême doit s'exer-

1. Les *Souvenirs* de M. de Freycinet et surtout ceux du général du Barail mettent en lumière le goût et le zèle particulier que mit le maréchal à exercer ses attributions constitutionnelles de chef de l'armée. Il a démissionné pour ne pas révoquer des chefs de corps.

cer en toute liberté et avec une entière responsabilité. Donc la constitution a voulu apporter sur ce point une exception aux règles ordinaires du régime parlementaire. On a appelé cette attribution une « attribution équestre » ; elle ne pourrait être exercée, dit-on, que par un président cavalier, capable de monter à cheval pour conduire ses troupes, et on a fait ressortir l'impossibilité d'exercer cette attribution pour des présidents peu préparés, par leur carrière antérieure, à ces exercices guerriers. — Ces considérations, est-il besoin de le dire? sont inspirées par une vue assez puérile des choses : la guerre moderne exige des chefs beaucoup moins d'efforts physiques qu'autrefois. Le maréchal de Saxe à Fontenoy, Masséna à Essling, commandèrent en voiture. Ces exceptions célèbres sont aujourd'hui la règle : pour les chefs d'unités importantes, l'automobile a remplacé le cheval, et, avec les avions et le téléphone, leur place n'est plus sur le champ de bataille; on ne verra plus de longtemps un général d'armée donner de sa personne comme Bonaparte à Arcole et Lodi.

A plus forte raison, le commandement suprême de toutes les armées ne s'exerce-t-il pas sur les champs de bataille ; le voïvode Putnick a pu tenir tête aux Autrichiens sans sortir de sa chambre de malade. De son cabinet de l'Élysée, le Président de la République pourrait commander en personne les armées de terre et de mer. Voilà ce qu'a voulu, voilà ce qu'a permis la constitution [1].

Il est même difficile de construire la théorie juridique de l'abstention du chef de l'État en cette matière : une compétence en effet n'est pas un droit dont on puisse disposer, auquel on ait la faculté de renoncer ; c'est un devoir que l'on a l'obligation de remplir.

Voilà la théorie constitutionnelle. Que faut-il en penser?

1. Aussi, je ne souscris pas à l'opinion de M. Esmein qui estimait que si un président, à qui l'art militaire serait inconnu, voulait invoquer la constitution pour diriger les armées en campagne, et compromettait ainsi le salut de la Patrie, il pourrait être considéré comme coupable de haute trahison! La haute trahison pour avoir voulu exercer une attribution constitutionnelle ! Incapacité n'est pas trahison.

Et d'abord, les principes démocratiques restent assez incertains en la matière. Nous avons sans doute cette constatation que les constitutions républicaines de l'an III et de 1848 ont interdit, aux directeurs et au Président de la République, le commandement militaire[1]. Mais, par contre, la grande démocratie américaine ne voit pas d'inconvénient à ce que le président, en cas de guerre, commande effectivement les armées de terre et de mer. Pendant la guerre de Sécession, Lincoln n'a pas hésité à exercer des attributions proprement militaires.

Il y a toutefois une idée de bon sens : c'est qu'on ne s'improvise pas stratège ; un président de la République n'est pas préparé par son passé d'avocat, d'ingénieur ou de commerçant, à exercer l'art militaire, pas plus qu'un militaire n'est préparé à être avocat ou commerçant. On pourrait objecter sans doute que la démocratie est un gouvernement *d'amateurs*, qu'elle ignore l'incompétence et que tout individu doit être considéré comme apte à une fonction du moment qu'il y a été élu ou nommé; mais ces paradoxes ne sont pas de mise lorsqu'il s'agit du salut de la patrie. — La question serait beaucoup plus délicate si un militaire de profession était appelé à la première magistrature de l'État, car, alors, il se trouverait en droit de dire : « La constitution m'a fait généralissime inamovible. » Il pourrait avoir été choisi pour un autre motif que ses qualités militaires, pour ses vertus de citoyen, sa droiture, etc., et cependant, militaire médiocre, il pourrait prétendre exercer le commandement suprême. Il serait difficile de trouver des motifs pertinents pour repousser sa prétention. Je ne demande pas que, pour cette défectuosité, on ouvre la procédure dangereuse de la revision de la constitution, car il ne faut pas recourir au marteau-pilon pour écraser une noix. Mais si un jour une large revision paraissait nécessaire, il serait bon d'adopter l'amendement Marcel Barthe.

1. La constitution de l'an III l'interdisait au Directoire en corps et à chacun des directeurs pendant la durée de ses fonctions et pendant les deux années suivantes.

Maintenant, est-il bon, au point de vue militaire, que le chef de l'État soit en même temps le chef suprême de l'armée ? Les Allemands le pensent. Ils croient que c'est, chez nous, une cause de faiblesse que l'armée soit commandée par un simple général, « qu'une majorité parlementaire, selon l'expression du général Pelet de Narbonne, peut à chaque instant mettre de côté ». — La présence du souverain non loin des troupes peut être en certains cas une source de force morale. Louis XIV n'avait pas absolument tort de conduire ses troupes en Hollande, sentant, disait-il, que « chacun en ferait mieux son devoir ».

Mais quel va être le rôle du chef de l'État « sur le front » ? Il sera par exemple celui que s'était assigné Guillaume Ier, se bornant à une sorte de rôle de haute représentation, laissant la direction des opérations militaires à des spécialistes, comme Moltke ; le chef de l'État représente alors l'unité de la Patrie : c'est ce rôle qu'a joué le vieux roi Pierre de Serbie aux moments les plus tragiques de l'actuel conflit ; c'est celui que s'est assigné le roi d'Italie, le tsar ; il peut être joué par le Président de la République, et son succès dans cet ordre d'idées dépendra de son prestige personnel. Ceci est d'ailleurs également vrai des monarques. Napoléon III n'a apporté aucune force morale à ses troupes. Ballotté de l'armée de Metz à l'armée de Sedan, réduit au rôle de grand spectateur, s'abstenant de donner des ordres malgré le titre de chef suprême de l'armée, il constituait exclusivement une gêne pour ceux qui avaient la responsabilité des opérations ; on n'attendait pour le faire rentrer à Paris que la première occasion d'une victoire qui, hélas ! ne vint pas.

Le chef de l'État pourra aussi prétendre donner des ordres ; ce sera parfait, s'il a le génie de Napoléon. Sinon, il fera mieux de laisser la liberté et la responsabilité aux chefs militaires. On connaît la lettre célèbre de Pélissier à Napoléon III prétendant, de son château des Tuileries, diriger les opérations de Crimée : « L'exécution radicale de vos ordres est impossible. C'est me placer, Sire, entre l'indiscipline et la déconsidération.

Jamais je n'ai connu l'une. Je ne voudrais pas subir l'autre. Que Votre Majesté me dégage des lignes étroites qu'elle m'assigne, ou qu'elle me permette de résilier un commandement impossible à exercer à l'extrémité, quelquefois paralysante, d'un fil télégraphique. »

Les généraux reprirent leur initiative et Sébastopol fut enlevée. En fait, personne n'attend du Président de la République qu'il assume lui-même la direction des opérations; mais cela ne l'empêche pas de jouer un certain rôle comme chef de l'armée. Dans un discours connu, prononcé en 1895, M. Ribot disait de M. Félix Faure : le pays lui est reconnaissant « de présider non seulement le Conseil des ministres et d'exercer l'influence considérable qu'y a nécessairement le premier magistrat du pays, mais de présider le *Conseil supérieur de la Guerre*, de ne rester étranger à rien de ce qui constitue la force permanente et supérieure du pays ».

Dans le ministère « resserré » du 11 décembre 1916, a été constitué un « comité de guerre » composé des cinq ministres des Affaires étrangères, des Finances, de la Guerre, de la Marine et des Armements. En fait, le Président de la République a présidé sans exception les premières séances de ce comité jusqu'au jour où sont écrites ces lignes. La note officieuse communiquée aux journaux du 20 décembre informait le public que, par suite d'absences ou de maladies, le « comité » se composait seulement des ministres de la Guerre et de la Marine sous la présidence du chef de l'État, qui, dans ces conditions, pouvait paraître exercer le commandement militaire qui lui est conféré par la constitution.

Si on n'attend pas du chef de l'État qu'il dirige en personne les opérations militaires, le pays compte sur lui cependant pour choisir ou contribuer à choisir ceux qui seraient désignés par leur valeur pour cette direction. La découverte des véritables qualités militaires est une mission très délicate et de première importance. On raconte qu'un président ayant voulu présenter des observations sur une promotion militaire, les

ministres lui auraient fait sentir que cette intervention était déplacée et qu'il n'avait qu'à signer, et il signa. Il ne faudrait pas généraliser ce cas : il y a eu des présidents sans énergie; il y a eu des rois fainéants. — Nous sommes trop près de certains événements pour en parler; nous sommes au milieu d'eux; nous manquons de recul. Mais peut-être l'histoire dira-t-elle un jour que, contre des méfiances ou des impatiences, nées de la longueur de la guerre qui semblait traîner, un grand chef fut défendu par la confiance inébranlable du Président de la République, « commandant des armées de terre et de mer ».

Sans doute le président confie la direction des opérations à un organe spécialisé et technique, mais on voit qu'il ne laisse pas complètement inerte la totalité des attributions dont il est investi à ce titre. Il participe en outre à l'exercice des attributions d'importance capitale qui appartiennent, en ce qui concerne la conduite de la guerre, au gouvernement dont il est le premier et le plus fixe des rouages. Ce sont ces attributions que nous allons maintenant étudier.

SECTION III

LES RAPPORTS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LE COMMANDEMENT MILITAIRE

On ne peut pas dire qu'il y ait une doctrine démocratique qui interdise au chef de l'État de prendre directement le commandement des armées, puisque la grande république américaine l'admet; c'est un des motifs pour lesquels le président des États-Unis apparaît aux esprits français comme une sorte de roi électif : chez nous, en effet, il y a une tradition démocratique qui enlève au chef de l'État la qualité effective de chef militaire, tradition qui a sa raison d'être dans les précédents de l'an VIII et de 1852. Dans notre constitution parlementaire, cette incapacité militaire du chef de l'État s'aggrave par suite de l'axiome qu'il

préside et ne gouverne pas. Il y a eu une sorte de revision tacite de la constitution, qui fait que, pratiquement, on y sous-entend les mots que M. Marcel Barthe proposait d'y introduire.

En fait, le Président de la République n'est pas chef de l'armée. A qui donc ce rôle va-t-il revenir *effectivement?* Sur qui va reposer en définitive la responsabilité de la direction suprême des opérations militaires?

C'est là un problème de la plus haute complexité. Interrogé sur ce point au Sénat, dans la séance du 19 juin 1911, le général Goiran refusait de donner pour le moment une réponse ferme, alléguant qu'il était depuis trop peu de temps au ministère pour avoir une opinion arrêtée : mais il indiquait qu'à son avis c'était *au ministre de la Guerre* que devait appartenir la direction suprême des opérations. — Quelques mois auparavant, M. Berteaux, lui aussi ministre de la Guerre, avait déclaré que cette direction appartenait à un *généralissime.* — Mais M. Monis, président du Conseil dans le ministère dont faisait partie le général Goiran, expliquait, dans une interview, que la direction suprême de la guerre est une prérogative inaliénable des « conseils du gouvernement ». Ainsi, en 1911, les personnages les mieux placés ne s'accordaient ni sur le point de savoir quelle est, en théorie, la meilleure doctrine, ni sur la question, beaucoup plus simple en apparence, de savoir quelle était celle qui, en fait, avait été adoptée [1].

A défaut du chef de l'État, le personnage qui vient en premier lieu à la pensée pour assurer la direction des opérations militaires, c'est le ministre de la Guerre. Cependant, il n'est pas, à ma connaissance, de pays où ce personnage exerce effectivement le commandement tactique et stratégique des armées. Même en Prusse, où, cependant, il est toujours choisi dans la

1. Dans la discussion du budget de la guerre de 1902, M. Waddington, rapporteur au Sénat, et M. Berteaux, rapporteur à la Chambre, exposent chacun de leur côté des théories opposées et contradictoires sur les rôles respectifs du ministre de la Guerre et du généralissime.

hiérarchie militaire et peut, par conséquent, être considéré comme le chef de cette hiérarchie, il se borne à exercer les attributions administratives, et l'état-major est en fait indépendant de lui [1].

A plus forte raison, cela est-il vrai dans un régime de démocratie parlementaire, dans lequel le ministre a une place, un rôle, un caractère tout particulier. Notre organisation administrative date de l'Empire; sur cette organisation administrative est venue se superposer, en 1875, une organisation politique. Le ministre fait partie à la fois de cette organisation politique et de cette organisation administrative. Si l'on considère la dernière, il est le premier *fonctionnaire* du département; mais, dans la seconde, il n'est pas fonctionnaire : il est le représentant du Parlement à la tête d'un service et, à ce titre, il n'est pas un spécialiste, un technicien [2]. Même si le ministre de la Guerre est un militaire, il peut, dans un régime parlementaire, avoir été choisi pour d'autres motifs que son aptitude au commandement, et alors on ne peut pas de plein droit lui donner la direction des opérations militaires, le ministre ne peut pas commander les armées parce qu'il n'est pas nécessairement présumé avoir la *technicité* nécessaire.

D'autre part, dans le régime parlementaire, il n'a pas la stabilité voulue; il est nécessaire que la guerre soit préparée dès le temps de paix, que, dès cette époque, il y ait un commandement organisé, avec un état-major à sa disposition, qu'il connaisse, qu'il ait bien en main. Le ministre de la Guerre, à la merci des courants parlementaires, ne présente pas une *stabilité* suffisante pour se préparer à ce rôle et pour l'exercer utilement.

Il y a encore d'autres objections d'ordre constitutionnel contre l'exercice, par le ministre de la Guerre, du commandement militaire : c'est d'abord que, dans les matières importantes tout au moins, les ministres

1. Cf. Joseph-Barthélemy, *les Institutions politiques de l'Allemagne contemporaine*, chap. III.

2. Cf. George Demartial, article dans *la Renaissance*, 18 juillet 1914.

sont dépourvus d'autorité propre, qu'ils n'exercent leur compétence que dans la forme d'une assistance obligatoire à l'activité du président de la République; c'est ensuite que le ministre de la Guerre est, comme ses collègues, soumis à la règle de la *solidarité ;* les décisions graves, même si elles ne sont matériellement signées que d'un seul ministre, *émanent du Conseil des ministres* dans son ensemble.

Nous arrivons ainsi à cette solution que c'est le conseil des ministres, sous la présidence du président de la République, qui exerce la direction suprême des opérations militaires [1].

Mais en quoi, précisément, va consister cette direction ? Sans doute, une fois que le gouvernement a assigné un objectif à un commandant en chef, sur un théâtre d'opérations, celui-ci doit avoir une liberté tactique très large, presque absolue, pour conduire les opérations contre l'ennemi auquel il est directement opposé. Mais qui exercera la direction générale sur tous les théâtres d'opérations ? Est-ce le Conseil des ministres ? Est-ce au contraire un chef militaire suprême, auquel on donne fréquemment le nom de *généralissime ?*

Il est certain que c'est là une pure question d'organisation pratique; il s'agit exclusivement de savoir quelle est la solution qui donnera le meilleur résultat militaire. Malheureusement, il est encore ici assez dif-

1. Le cabinet anglais était devenu un véritable Parlement, peu propre à l'action énergique exigée en temps de guerre. A la suite d'une très vive campagne menée contre la conduite de la guerre par les « Twenty-two », le cabinet de M. Asquith a été remplacé, sur l'initiative de M. Lloyd George, par un nouveau cabinet à l'intérieur duquel est constitué un « comité directeur de la guerre » composé seulement de cinq ministres : le Premier, le chancelier de l'Échiquier, le lord président du Conseil et deux ministres sans portefeuille. Ainsi, dans ce comité directeur de la guerre ne figurent ni le ministre de la Marine ni le ministre de la Guerre (10 décembre 1916). En même temps, le cabinet Briand se reconstituait sur de nouveaux principes et constituait également dans son sein un « comité de guerre » composé : du président du Conseil, ministre des Affaires étrangères, et des ministres de la Guerre, de la Marine, des Armements, des Finances.

ficile de se défaire des préjugés ou, si l'on veut, des doctrines politiques. L'opinion démocratique a trop souvent la terreur des chefs; elle tend à disperser le pouvoir, à éparpiller la responsabilité, à détruire l'autorité. Cette tendance aboutit fréquemment à des erreurs graves dans la politique intérieure; il faut éviter celles qu'elle pourrait entraîner dans les choses militaires, car les conséquences en seraient particulièrement redoutables. Il n'y a donc pas à rechercher une solution politique conforme à de prétendus principes, mais bien la meilleure solution militaire, la meilleure solution française.

Doit-il y avoir à côté du gouvernement (président de la République, conseil des ministres, ministre de la Guerre) un chef suprême des armées (généralissime)?

Depuis l'agression allemande, la France a expérimenté les solutions les plus diverses de ce problème délicat.

1° Jusqu'au 2 décembre 1915, il n'y a pas eu en droit de généralissime, et c'est le gouvernement, dans son ensemble, qui a exercé la direction générale des opérations;

2° Du 2 décembre 1915 au 13 décembre 1916, la direction des opérations a appartenu à un généralissime, et le gouvernement a exercé « la direction politique de la guerre et le contrôle des opérations militaires »;

3° Du 13 décembre 1916 au 26 décembre de la même année, la direction des opérations a semblé devoir appartenir au comité de guerre, constitué dans le sein du gouvernement, assisté comme conseiller technique du « commandant en chef des armées françaises »;

4° A partir du 26 décembre 1916 jusqu'au 20 mars 1917, le « commandant en chef des armées françaises » ayant été élevé aux honneurs oisifs du maréchalat, le ministre de la Guerre, général estimé, se déchargeant sur un sous-secrétaire d'État de la partie politique de sa tâche, semble devoir exercer une autorité militaire effective;

5° A partir du 20 mars 1917 jusqu'au moment où sont imprimées ces lignes, on revient, avec quelques nuances que nous indiquerons, au premier système.

1er Système. — *Jusqu'au 2 décembre 1915, il n'y a pas de généralissime, et c'est le gouvernement qui exerce la direction générale des opérations.*

Dans un premier système, chaque général commandant en chef jouissant de la liberté nécessaire pour réaliser l'objectif qui lui a été assigné, sur le théâtre d'opérations à lui confié, le gouvernement, ayant pour agent d'exécution le ministre de la Guerre, reste chargé de la direction suprême des opérations. En temps de paix, la préparation de l'armée est faite sous la direction du ministre de la Guerre ; en temps de guerre, c'est encore ce ministre qui est chargé de la coordination générale des opérations sur les différents théâtres de la guerre.

Dans ce système, il n'y a point, en dehors du Président de la République, assisté de ses ministres, un chef unique de l'armée pour le temps de guerre.

S'il est une solution *démocratique*, c'est bien celle-là, puisqu'elle se trouve expressément formulée dans celle des constitutions qui est considérée comme ayant le plus parfaitement réalisé l'idéal républicain, celle du 24 juin 1793 : « Il n'y a point de généralissime » (art. 100) ; « La force publique employée contre les ennemis du dehors agit sous les ordres du conseil exécutif » (art. 113)[1].

C'était d'ailleurs la solution en vigueur *au moment de l'ouverture des hostilités ;* le décret du 6 mai 1890

1. Les débats sur ces articles ont eu lieu le 17 juin 1793 (*Archives parlementaires*, 1re série, t. LXVI, p. 604, rapp. le titre XI de la constitution girondine). Quoique la constitution de l'an III marque un retour vers la modération, elle reproduit cependant ces dispositions : Art. 16 du titre VIII : *De la force publique* : « Le commandement général des armées de la République ne peut être confié à un seul homme » ; art. 17 : « Toutes les parties de la force publique employées contre les ennemis du dehors agissent sous les ordres du Directoire exécutif. » Voir discussion, 11 thermidor an III, *Moniteur* du 17, p. 1278.

n'instituait pas de généralissime; il y avait en temps de paix un « vice-président du Conseil supérieur de la guerre », et, à la séance du Sénat du 19 juin 1911, le général Goiran déclarait ne pas pouvoir dire quel serait, en temps de guerre, le rôle de ce personnage; il fut révélé, dans la suite, qu'il devait être « général en chef commandant le groupe principal de nos armées ». Cette dénomination était un peu longue; elle ne pouvait être adoptée du public, qui d'ailleurs l'ignorait et désignait ce général du titre inexact de « généralissime ». Mais, s'il y avait plusieurs théâtres d'opérations, la compétence de ce général ne s'étendait pas jusqu'à eux : chacun des commandants en chef, à qui a été confiée la direction des troupes employées sur un théâtre donné, doit avoir toute indépendance pour conduire les opérations contre l'ennemi auquel il est directement opposé (on va voir bientôt que cet état de choses a été modifié au cours de la guerre). Ce n'est pas cependant que, dans ce système, on admette la dissémination des forces nationales, qui est la pire des conceptions militaires. En 1793, les armées de la République agissant isolément sous les ordres de commandants en chef, indépendants les uns des autres, sont partout refoulées; ce n'est que le jour où elles sont coordonnées sous la main énergique de Carnot qu'elles débordent victorieusement les lignes du Rhin. En 1796, Moreau et Jourdan, agissant chacun de leur côté, sont séparés par l'archiduc Charles et obligés de reculer. Napoléon doit à l'unité d'action ses succès les plus décisifs. Personne ne pense à nier la leçon évidente de ces faits. Tout le monde reconnaît l'importance primordiale de la coordination des opérations sur les divers théâtres. Le problème porte seulement sur la question de savoir qui sera chargé de cette coordination.

Dans le premier système que nous examinons maintenant, on estime que cette coordination est à la fois tellement importante et tellement difficile qu'elle dépasse les forces d'un seul homme. « J'estime, disait le ministre de la Guerre, général Goiran, devant le Sénat, j'estime qu'il est impossible à un seul homme de com-

mander toutes les armées françaises : cela dépasse les forces humaines[1]. »

Napoléon a essayé de le faire ; mais il n'y a eu qu'un seul Napoléon ; et d'ailleurs, cet homme de guerre incomparable a finalement succombé devant une tâche qui était au-dessus des forces humaines.

Dès lors, la coordination des opérations sur les divers théâtres, la haute direction de l'ensemble de la guerre doit appartenir au gouvernement, qui dispose des éléments d'information et de renseignement les plus étendus. « Le gouvernement, dit le décret du 28 octobre 1913 sur la conduite des grandes unités, désigne l'adversaire *principal* contre lequel doit être dirigée la plus grande partie des forces nationales. Il répartit, en conséquence, les moyens d'action et les ressources de toute nature et les met à l'*entière disposition* des généraux ou amiraux chargés du commandement en chef sur les divers théâtres d'opérations. » Ce décret prévoit, ainsi divers théâtres ayant chacun un chef, l'unité étant assurée par le gouvernement. — Mais le gouvernement peut réunir plusieurs groupes sous un même commandement. — L'exécuteur du gouvernement, c'est le ministre de la Guerre. Il peut se faire assister de conseils techniques ; mais il conserve le commandement général des armées, chaque chef de groupe d'armées conservant d'ailleurs, on ne saurait trop le répéter, toute liberté de tactique pour mener à bien les opérations dans le théâtre qui lui a été confié.

En somme, lorsqu'on ne justifie pas cette solution par la doctrine démocratique, on invoque l'impossibilité pour un seul homme d'exercer le commandement général de toutes les armées.

2° Système. — *Du 2 décembre 1915 au 13 décembre 1916, le commandement de toutes les armées est confié à un généralissime.*

Les partisans de ce système invoquent en sa faveur :

1. Séance du 19 juin 1911, *Journal officiel*, 198. Cf. la lettre du même au *Temps* du 28 juin 1911.

1° l'unanimité de la doctrine militaire; 2° les enseignements incontestables de l'histoire.

Cette idée qu'il pourrait ne pas y avoir un seul homme, un seul chef, et un seul chef militaire, à la tête de l'ensemble des forces du pays, soulève les objections les plus vives. Il y a, dit-on, des affaires industrielles et commerciales dont la direction doit être confiée à un directeur unique, parce que le succès en est étroitement attaché à la coordination des volontés. Or, la guerre est l'affaire qui réclame au plus haut degré la coordination des volontés; et aussi, c'est l'affaire qui réclame au plus haut degré un grand nombre de solutions immédiates pour parer à un nombre égal de difficultés imprévues qui surgissent à tout moment : ce n'est que par la centralisation de l'autorité et de la responsabilité sur une seule tête que l'on aura l'unité et la rapidité nécessaires. Les témoignages abondent en faveur de cette doctrine. « Il ne faut qu'un seul chef, disait Desaix. Un corps à deux têtes est un monstre. » « Une armée conduite par des conseillers, par plusieurs chefs, écrivait Kléber à Moreau (7 janvier 1797), est une armée perdue. » On peut citer encore l'exemple de Montecuculli rentrant vainqueur à Vienne et restituant au Conseil aulique les instructions qu'il en avait reçues et qu'il n'avait pas décachetées. — Napoléon, enfin, écrivait à Sainte-Hélène qu'un mauvais général vaut mieux que deux bons. Rien pour lui n'était plus dangereux qu'une guerre conduite par un conseil militaire.

On prétend en outre dégager de l'histoire un double synchronisme : 1° il n'y a eu, dans l'histoire, de guerres victorieuses qu'avec la responsabilité d'un seul; 2° toutes les interventions militaires du gouvernement ont amené des insuccès; et cela est d'ailleurs assez naturel, le gouvernement pouvant se trouver composé des hommes les moins qualifiés pour prendre des initiatives dans une guerre.

Le Sénat romain envoie des délégués à Fabius pour lui interdire de passer en Toscane; quand ils arrivent, Fabius est passé et il est victorieux; les délégués

reviennent au Sénat en messagers de victoire [1]. Le Comité de Salut public n'a vaincu que parce qu'il a abdiqué en fait pour la direction des opérations militaires entre les mains de Carnot, qui, à l'encontre d'une erreur profondément enracinée [2], était un officier de carrière et eut ainsi à jouer le rôle de généralissime.

Pendant la guerre de Sécession, du côté des fédéraux, une série ininterrompue de défaites a coïncidé avec la prétention des autorités civiles, du comité militaire du Congrès, du président dans la direction des opérations ; la victoire est venue lorsque Lincoln s'en est complètement remis au général Grant ; par contre, la victoire demeure chez les confédérés tant que Lee exerce seul le commandement ; dès que Jefferson Davis s'ingère dans la direction stratégique, les échecs se multiplient et l'écrasement ne tarde pas à venir. Je n'ose pas, après les partisans de cette thèse, condamner, du point de vue historique, les interventions stratégiques du gouvernement de la Défense nationale. Il se heurtait à d'énormes difficultés dont les moindres furent les suivantes : division du gouvernement en deux fractions, dont l'une enfermée dans Paris (signature de l'armistice par Paris, sans que Bordeaux soit prévenu à l'avance) ; déformation des vues stratégiques par l'objectif parisien ; inaction de Trochu, dépression du moral de l'armée, état lamentable des approvisionnements de toute nature [3]. Retenons plutôt les efforts admirables de Gambetta et de Freycinet dans leur rôle de fournisseurs de l'armée en armes et en munitions.

Il est d'ailleurs hors de mon plan de faire ici une étude de doctrine militaire ; je veux examiner seulement la répercussion des doctrines constitutionnelles sur la solution des problèmes militaires, et, d'autre part, la

1. Charles Benoist, d'après Machiavel, dans *Revue des Deux Mondes*, 1er août 1916.

2. « Carnot, s'écrie M. le député Colly, n'était pas un général et pourtant il a organisé la victoire. » (Séance du 23 juin 1911, p. 2516.)

3. Freycinet, *la Guerre en Province*, Paris, 1871, et *Souvenirs*, t. I, p. 168.

répercussion constitutionnelle des solutions militaires adoptées.

La coordination de tous les efforts contre l'ennemi est d'une importance capitale; le meilleur moyen d'assurer cette coordination est d'en rendre responsable un seul chef. A ces propositions, que semblent justifier le raisonnement et l'expérience, on a opposé des objections d'ordre pratique et des objections d'ordre politique.

L'objection d'ordre pratique, nous la connaissons, c'est que la direction d'une armée de plusieurs millions d'hommes dépasse les forces d'un seul; on riposte par le cas de Napoléon; on réplique qu'il n'y a qu'un Napoléon, et que d'ailleurs il fut vaincu; à quoi on reprend que Napoléon ne fut vaincu que par la coalition de l'Europe. Mais alors on réplique de nouveau que la masse des armées modernes ne peut être comparée aux armées napoléoniennes. A quoi l'on objecte encore que la guerre reste soumise à des règles immuables qui sont de tous les temps. D'ailleurs, il ne s'agit pas ici de la conception surannée du commandement improvisé et personnel par un seul homme; d'abord, celui qui sera appelé à commander en temps de guerre devra avoir lui-même préparé son armée; en second lieu, il devra avoir aménagé lui-même l'organisme au moyen duquel il exercera son commandement; un seul homme commandera, mais il aura des auxiliaires; c'est dans le perfectionnement des moyens, des instruments matériels et humains de l'état-major mis à la disposition du chef des armées qu'il faut rechercher la solution des difficultés réelles que l'on oppose à l'institution du généralissime. — Reste l'objection politique. Elle n'est pas morte. L'esprit montagnard de 93 conserve des fidèles au sein des assemblées. En défendant l'institution du généralissime, M. André Hesse soulève des protestations violentes sur les bancs de l'extrême gauche. « Vous voulez faire un empereur! » lui crie M. Émile Dumas (Cher), qui, un moment après, interrompt encore par ces mots fatidiques : « Le 18 brumaire! » Et M. Barthe lui jette cette objection : « Vous avez les mêmes opinions

que le prince Victor[1]. » C'est la crainte du *pronunciamiento*, du coup d'État, du plébiscite, c'est aussi l'*invidia democratica*, cette maladie spéciale qui se traduit par une phobie de tout ce qui dépasse le niveau égalitaire et, par conséquent, par l'atténuation, l'affaiblissement, l'annihilation des responsabilités.

S'il n'y a pas de généralissime, s'il n'y a pas de chef, eh bien ! s'écrie le même M. Émile Dumas (Cher), « il reste la nation ! Oui, Messieurs les députés, il reste la nation ! » Encore un écho de l'idéologie et de la phraséologie de 1793 ! Que pèserait une nation qui n'aurait pas de chef en lutte avec une autre qui serait fortement commandée ?

Le danger du *pronunciamiento* est peu menaçant avec une armée nationale ; comment attenter contre la nation avec une armée qui est la nation elle-même ? Dans tous les cas, le danger ne vient pas nécessairement du chef suprême de l'armée. Bonaparte n'était pas généralissime, il était un simple général victorieux...

Et enfin le problème se traduit par une alternative dont il ne faut négliger aucun des termes : vaut-il mieux éviter à l'intérieur un danger hypothétique, ou assurer l'organisation la plus apte à assurer la victoire de la France ? Il faut, sans se préoccuper du doctrinarisme prétendument démocratique, adopter le meilleur système militaire.

C'est ce qu'a fait le décret du 2 décembre 1915 « confiant à un général de division le commandement des armées françaises[2] ». Aussitôt après ce décret, et comme pour en manifester extérieurement la portée, le nouveau commandant en chef des armées françaises envoyait son chef d'état-major visiter le front de Salonique.

1. Séance du 23 juin 1912, *Journal officiel*, pp. 2513 et 2516.
2. *Journal officiel*, 3 décembre 1915, p. 8786.

*
* *

Que devient, en présence de l'institution du généralissime, le rôle attribué au gouvernement par l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875?

Dans la doctrine constitutionnelle, le Président de la République est le chef des armées; mais, si nous donnons ce titre à un généralissime, n'allons-nous pas contre la constitution? Ne dépouillons-nous pas le chef de l'État, et ceux qui agissent avec lui ou en son nom, le gouvernement, le ministre de la Guerre, d'une attribution qui leur est assurée par notre texte fondamental?

Je ne crois pas, pour ma part, à l'inconstitutionnalité de l'institution du généralissime. D'abord, parce que ce personnage — et notons-le dès maintenant, sauf à y revenir — n'est pas le représentant d'un « pouvoir » militaire dont la création par la loi n'est pas reconnue par la constitution; il est un simple agent d'exécution, auquel, pour des raisons de la plus haute opportunité, le bon sens impose de concéder la liberté la plus grande. Une comparaison avec un autre ordre d'idées aidera à comprendre ces propositions: c'est le Président de la République qui, par un décret, opère la délimitation générale du domaine public fluvial et maritime; cependant ce n'est pas lui qui fait les opérations techniques dont ce plan est l'aboutissement. La liberté reste entière pour la meilleure organisation du service technique et on peut mettre à sa tête un ingénieur en chef général. En second lieu, cette institution est constitutionnelle parce que le gouvernement ne se dépouille pas en réalité, au profit du généralissime, de la part qui doit être normalement la sienne dans la conduite de la guerre.

Quel est d'abord le rôle du ministre de la Guerre? Tandis qu'il confie au généralissime la direction générale des opérations, le ministre de la Guerre reste *l'administrateur* de l'armée, il en est le porte-parole devant le Parlement, lorsque s'y discutent les crédits, les

voies et les moyens. Il est un chef d'approvisionnement et d'informations. Selon l'expression du maréchal de Moltke, il est celui qui forge les traits ; les diriger et les lancer, c'est le rôle du généralissime[1] !

Quant au rôle du gouvernement, considéré dans son ensemble, il a été défini avec une précision admirable dans cette formule de M. Briand, président du Conseil : « Le gouvernement a la *direction politique* de la guerre et le *contrôle* des opérations militaires[2]. » Le gouvernement conserve d'abord la *direction politique* de la guerre. C'est l'attribution que lui confie la constitution et qu'il n'a pas le droit d'abdiquer et qu'il n'abdiquerait pas sans compromettre gravement les chances de la victoire. « Le gouvernement, qui assume la charge des intérêts vitaux du pays, a seul qualité pour fixer le but politique de la guerre. » (Décret du 28 octobre 1913.) La direction politique de la guerre ne peut pas être confondue avec la direction des opérations. Son utilité apparaît principalement dans la guerre contre une coalition ; c'est au gouvernement qu'il appartiendra de donner les grandes idées directrices conformes à ses desseins politiques ; il désignera l'ennemi principal, prescrira de prendre l'offensive sur tel point, de garder la défensive sur tel autre, de transporter des troupes dans telle ou telle région. Il fixera les objectifs, laissant aux techniciens militaires le soin de prendre les mesures

1. Certains ont voulu présenter cette conception du rôle du ministre de la Guerre comme une conception républicaine, et cet exemple nous apprend combien il faut nous défier de l'emploi abusif de cette étiquette. « On a toujours pensé en France, *et notamment dans le parti républicain*, jusqu'à ce jour tout au moins, que le ministre de la Guerre n'était qu'un préparateur, qu'un administrateur, et qu'il y avait à côté de lui, pour la conduite, pour la direction des armées, un homme, que vous l'appeliez vice-président du Conseil supérieur de la guerre ou que vous le pariez de tout autre titre, qu'il y avait un chef suprême chargé de la direction des opérations. Nous avons toujours cru que, dès le début des hostilités, tout le monde, y compris le ministre et le gouvernement, s'inclinerait devant l'autorité d'un chef suprême, désigné à l'avance, et surtout — j'insiste sur ce point — préparé à l'avance à la tâche formidable qu'il doit accomplir. » (André Hesse, 23 juin 1911, *Journal officiel*, p. 2414.)

2. 18 février 1916, *Journal officiel*, Ch., p. 320.

propres à les atteindre. Il appartiendra au gouvernement de prescrire une offensive afin de soulager les alliés d'une pression trop forte, d'ordonner de défendre une place forte coûte que coûte, parce que la chute de la place pourrait avoir une répercussion fâcheuse dans l'opinion du pays et du monde (Verdun). C'est au gouvernement qu'incombera la décision sur le grave problème de savoir si la capitale doit être défendue comme une ville quelconque ou s'il vaut mieux la livrer pour sauvegarder ses richesses artistiques, historiques ou monumentales (instructions du gouvernement au général Gallieni avant la bataille de la Marne); c'est au gouvernement qu'il appartiendra de décider de dégarnir un front pour tenter une expédition dont le succès militaire est douteux, mais dont la nécessité au point de vue diplomatique est certaine; c'est au gouvernement, et au gouvernement seul, que revient la responsabilité et l'honneur d'avoir décidé l'expédition de Salonique; les militaires pouvaient critiquer l'opération, qui dégarnissait un front qu'ils considéraient comme principal, mais le gouvernement avait cependant le devoir de leur imposer sa volonté sur ce point, parce que cette expédition pouvait paraître nécessaire diplomatiquement comme susceptible de décider des neutres encore hésitants. Il appartiendra au gouvernement de décider que, pour des considérations d'ordre général dont il est seul juge, l'offensive doit se déclancher aux environs de telle date, laissant aux autorités techniques le choix de l'heure et des moyens. Le gouvernement a le devoir de contrôler les doctrines militaires : notamment celle-ci que les objectifs géographiques importent peu, et qu'il faut seulement que l'armée reste intacte; c'était peut-être vrai pour les guerres anciennes, ce n'est plus vrai pour les guerres formidables des temps contemporains : si la ligne de notre front avait été fixée dans la région de Lens, à 20 kilomètres à l'ouest des points où elle passe, nous économisions 2 milliards par an, nous pouvions « tenir » sans gêne, nos usines de guerre étaient largement approvisionnées... Le gouvernement doit prendre ses responsabilités, il doit *gouverner* la guerre. On voit

quelle est l'importance de son rôle à ce point de vue [1].

Mais ce n'est pas tout : le gouvernement a encore le *contrôle des opérations militaires*. Il est responsable, vis-à-vis du Parlement et du pays, des opérations techniques elles-mêmes. C'est lui qui désigne le chef de l'armée et les autres généraux ; il leur a donné sa confiance, ils doivent la conserver. Cette confiance ne doit pas être aveugle ; elle doit être le résultat d'un contrôle des opérations techniques elles-mêmes. Le contrôle du technicien par le non spécialiste, par l'homme simplement intelligent, de culture générale, est toujours infiniment délicat, mais il y en a des exemples courants dans la vie quotidienne : le propriétaire contrôle son architecte ; l'industriel, son ingénieur ; la famille, son médecin. Ainsi le gouvernement doit contrôler le commandant militaire ; si les chefs qu'il a choisis viennent à lui apparaître comme insuffisants, il doit en appeler de plus capables. Sans doute, c'est une œuvre d'une énorme difficulté, mais personne n'a jamais prétendu que les tâches du gouvernement ne supposent pas une grande somme d'intelligence, d'activité et de volonté, personne n'a jamais douté qu'il ne soit appelé à prendre parfois des responsabilités formidables. C'est son rôle, c'est sa mission. Il doit s'en acquitter évidemment avec infiniment de tact et de mesure, sans prétendre empiéter sur

1. M. André Hesse n'avait pas aperçu ce côté capital du problème lorsqu'il déclarait inutile la conception de la *direction politique* de la guerre ; il n'admettait que cette instruction : « Soyez victorieux !... Quand le canon parle, il vaut mieux que les hommes politiques se taisent. » (23 juin 1911, *Journal officiel*, Ch., p. 2513.) Bismarck, dans ses *Souvenirs*, indique bien le rôle respectif de l'autorité civile et de l'autorité militaire en temps de guerre : « La tâche de la direction de l'armée se propose l'anéantissement des forces ennemies ; le but de la guerre, c'est d'obtenir la paix à des conditions en rapport avec la politique poursuivie par l'Etat. Le soin d'établir et de limiter les résultats qui doivent être atteints par la guerre, la préoccupation pour le prince de délibérer à ce sujet est et demeure, pendant comme avant la guerre, un problème politique. Les voies et moyens employés dépendront toujours de cette question : a-t-on voulu atteindre le résultat finalement obtenu ? ou plus ou moins ? Veut-on exiger des cessions de territoire ou y renoncer ? Veut-on obtenir la possession d'un gage et pendant combien de temps ? »

le domaine réservé des techniciens, et surtout sans porter atteinte à l'autorité et au prestige nécessaire des chefs. « Cette double action du gouvernement, disait M. Briand, direction politique de la guerre, contrôle des opérations militaires, s'exercera d'une manière consciencieuse, mais de telle sorte qu'elle ne puisse en rien préjudicier au prestige nécessaire et à l'autorité des hommes qui ont la charge de mener nos soldats à la bataille [1]. »

Tout le monde paraît d'accord sur ces principes évidents, et pourtant il y a eu, à certains moments de la guerre, un malaise impossible à nier : il y a eu une question des rapports du gouvernement et du haut commandement [2]. Quelques hommes politiques, au patriotisme inquiet, se sont alarmés d'un certain nombre de faits que l'on peut grouper en deux catégories : 1° empiétements du commandement militaire sur le rôle du ministre de la Guerre ; 2° conception exagérée de l'autonomie du commandement.

1. Ch. dép., 28 janvier 1916, *Journal officiel*, p. 150. — Nous avons entendu nous borner ici à l'étude du rôle du gouvernement en ce qui concerne les opérations de guerre proprement dite, mais nous n'avons pas prétendu exposer la totalité de l'action gouvernementale en cas de guerre, la direction générale de la guerre, le ravitaillement en hommes, vivres, armes, munitions, matériel de toute nature, les communications avec l'arrière, etc. ; toute cette mise en mouvement de cet énorme mécanisme qu'est une armée moderne suppose une collaboration particulièrement active et spéciale de tous les départements ministériels.

2. Demandes d'interpellation de MM. Accambray et Brizon, 28 janvier 1916; interpellation de M. Abel Ferry, 18 février 1916. La démocratie française n'est pas la seule à connaître les difficultés des rapports entre le gouvernement et l'autorité militaire. La démocratie suisse en connaît d'aussi graves en simple temps de neutralité. Voir *le Temps*, 5 mars 1916 ; *Journal de Genève*, 28 mars 1916 ; *Gazette de Lausanne*, 22 mars 1916 ; l'état-major suisse, craignant des troubles à propos de l'acquittement des colonels qui avaient livré des secrets à l'Allemagne, ordonne de sa propre autorité la préparation de trains en vue de transports de troupes dans la Suisse romande. Quoique ce transport n'ait pas été effectué, la préparation a engagé des frais qui sont retombés à la charge de l'Etat. Or le maintien de l'ordre en Suisse n'appartient aucunement à l'autorité militaire, mais au pouvoir politique : d'abord à la commune, en second lieu au pouvoir cantonal, et en cas d'impuissance ou de réquisition de ce pouvoir, au Conseil fédéral.

1° Personne n'avait prévu et d'ailleurs n'aurait pu prévoir ce que devait être la guerre formidable qui désole aujourd'hui l'Europe et le monde. Les règlements ont été faits en vue d'une guerre de mouvement, d'opérations qui devaient se dérouler loin de la capitale, et en considération d'un système de communications beaucoup moins rapides que celles d'aujourd'hui. On prévoyait qu'à mesure que la guerre se déplacerait, elle devrait être suivie par un organisme complet susceptible de faire face à tous ses besoins. Une expédition comme celle du Mexique, ou même celle de Crimée, doit être autonome, son commandement doit pouvoir trancher quantité de questions administratives sans recourir au ministère de la Guerre, éloigné de plusieurs milliers de kilomètres. Mais actuellement, comme on l'a dit, un taxi pris place de l'Opéra pourrait, en moins d'une matinée, conduire aux lignes allemandes telles qu'elles sont fixées depuis près de trois ans ; dans ces conditions, le grand quartier général n'a besoin d'être qu'un poste de commandement, et, en fait, il était devenu dans la première période de la guerre un véritable ministère qui se dressait en face de celui de la rue Saint-Dominique ; c'était le ministère de la zone des armées, par opposition au ministère de l'arrière. Dans ce ministère de la zone des armées, qui fonctionnait à une soixantaine de kilomètres de l'autre, on aurait trouvé, d'après les interpellateurs, le double de la plupart des bureaux du ministère de l'arrière... ; il en résultait naturellement des déperditions de forces, par suite des doubles emplois, et aussi des pertes de temps et d'autorité à raison de l'incertitude des compétences. Bien plus, des services qui étaient de la compétence du grand quartier général auraient été mieux à leur place au ministère de la Guerre : le battage du blé dans la zone des armées, l'administration des vallées reconquises de l'Alsace...

Ces froissements, ces pertes d'hommes, de forces et de temps étaient le moindre inconvénient de cet état de choses ; ce n'est pas seulement pour le vain souci de revendiquer des compétences que l'on réclamait l'admi-

nistration pour le ministère de la guerre, en laissant le commandement au général en chef; c'est que la tâche propre du général en chef est déjà formidable : il doit mener une armée géante, dans laquelle le nombre des seuls morts dépasse déjà le chiffre des armées napoléoniennes ; il doit assurer la liaison avec les alliés, se tenir en rapports constants avec ses généraux, diriger l'ensemble sans perdre de vue les détails, se porter sur les points où sa présence matérielle est nécessaire sans oublier la bataille qui se déroule sur des centaines de kilomètres ! Et cette tâche déjà formidable, on l'alourdirait, sans utilité, des mille soucis mesquins d'une administration quotidienne. Il était urgent de porter remède à cette boursouflure évidente d'un organe de commandement qui, par l'effet de textes désuets, s'était laissé envahir d'administration !

2° Le malaise est provenu en second lieu d'une conception exagérée de l'autonomie laissée au commandement. Ce n'est pas assez que d'appeler le Grand Quartier général : le ministère de la zone des armées ; car c'est un ministère qui a manifesté, et cela sans doute à l'insu du général commandant en chef, de véritables prétentions à l'indépendance. Il y a une sorte de syndicalisme militaire. Hâtons-nous de rendre cette justice aux militaires, qu'ils ont le plus haut idéal de leur mission et qu'ils s'y consacrent avec un admirable dévouement; il n'en reste pas moins qu'ils ont, depuis longtemps, cette tendance à vouloir s'acquitter de leur tâche propre avec l'indépendance, que réclament pour eux-mêmes les fonctionnaires syndicalistes, à l'égard de l'autorité du gouvernement qui incarne l'autorité de l'État. Il y a eu de la part du Grand Quartier général une velléité d'établir le long de la zone des armées un mur infranchissable pour les autorités de l'arrière, c'est-à-dire pour les autorités gouvernementales. On arrivait ainsi à une dualité de pouvoirs et de gouvernement.

Nous pouvons, sans entrer dans les détails, relever quelques traits caractéristiques de cet état de choses. Il y a des agents qui sont l'œil direct du ministre, c'est-à-dire du gouvernement, sur l'administration de l'armée :

ce sont les contrôleurs. *Dans les premiers temps de la guerre*, ils n'ont pas pénétré dans la zone des armées. Il y aurait eu d'autre part, dans la même zone, une résistance aux ordres du ministre tendant au renvoi à l'arrière des ouvriers pour les usines de munitions [1].

Bien plus, deux sous-secrétaires d'État militaires, le sous-secrétaire d'État à l'Intendance et le sous-secrétaire d'État du Service de santé, ont rencontré des obstacles à l'accomplissement de leur mission dans la zone des armées. La lettre du sous-secrétaire d'État à l'Intendance, en date du 20 janvier 1916, annexée au rapport de M. Abel Ferry, est particulièrement instructive et caractéristique : « En ce qui concerne la vérification de ces distributions de vêtements... l'étude sur place, que j'ai tenté de faire à ce sujet, *n'a pas été autorisée par le Grand Quartier général.* » Ajoutons d'ailleurs qu'un troisième sous-secrétaire d'État militaire, celui de l'Aviation, M. Besnard, a officiellement motivé sa démission par les résistances qu'il rencontrait de la part de ses subordonnés militaires, déclarant qu'il ne pouvait conserver une responsabilité à laquelle ne correspondait pas une autorité suffisante.

Ces faits paraissent certains, ils sont bien regrettables, non pas seulement au point de vue, secondaire dans la circonstance, des principes constitutionnels et du respect des compétences, mais au point de vue de la bonne utilisation des forces nationales. Ils ne peuvent plus se reproduire depuis que le général Lyautey a étendu l'autorité du ministre dans la zone des armées (décembre 1916). Le commandement militaire doit jouir d'une grande liberté *dans la conduite des opérations militaires*, mais il faut se garder des erreurs de principe sur la nature de cette liberté. Ce n'est pas une indépendance analogue à celle du pouvoir judiciaire ; la loi et le droit constitutionnel coutumier autorisent par exemple la Cour de cassation à exclure de ses délibérations le ministre de la Justice et le gouvernement *et*

1. Question de M. Accambray et réponse du général Gallieni, 28 janvier 1916.

ceux-ci ne sont pas responsables de ses décisions. Au contraire, le gouvernement demeure responsable des actes du commandement militaire; celui-ci ne saurait donc aucunement revendiquer à son égard une indépendance analogue à celle d'un pouvoir constitutionnel. L'indépendance reconnue au commandement militaire, c'est celle du technicien à l'égard d'un supérieur dépourvu des connaissances techniques; le supérieur s'incline devant le spécialiste, mais il n'abdique pas[1].

S'il en est ainsi de la direction technique des opérations de guerre, à plus forte raison l'autorité du gouvernement, du ministre et des sous-secrétaires d'État doit-elle subsister complètement dans le domaine des matières purement administratives à propos desquelles les froissements se sont produits. Et sans doute, il eût mieux valu que ces froissements fussent réglés dans le silence; ils ont été aigris par les amours-propres excités des bureaucraties en conflit, gonflés par le zèle exagéré de quelques-uns, peut-être inconsciemment envenimés par les passions politiques de quelques autres. Ils n'en constituent pas moins le symptôme d'un vice dont je me garde d'exagérer la gravité dans le fonctionnement de la machine[2].

Et sans doute, on est tenté dans ces problèmes où tout est question de nuances, de délicat équilibre, de doigté, de mesure, de mise au point, d'exagérer dans un sens ou dans l'autre. Je ne suis aucunement de l'avis de ce haut personnage[3] qui disait il y a quelques mois : « Le généralissime doit être le domestique du ministre

1. Au moment de la visite des zeppelins sur Paris, les journaux avaient annoncé que M. Besnard, sous-secrétaire d'État à l'aviation, avait pris les mesures nécessaires, mais une note d'allure officieuse en 4e page au *Temps* rectifiait : « Cette information est erronée, c'est à l'autorité militaire qu'il appartient de prendre les mesures convenables. »

2. M. Abel Ferry, sous-secrétaire d'État dans un des précédents ministères, a déposé une proposition de résolution « tendant à inviter le gouvernement à exercer son droit de contrôle sur l'ensemble des forces nationales mobilisées, c'est-à-dire sur la zone des armées aussi bien que sur la zone de l'intérieur » (Ch. dép., 18 février 1916, *Journal officiel*, p. 320).

3. Cité par Polybe, *Figaro*, 16 juin 1916.

de la Guerre. » Ce personnage faisait du doctrinarisme constitutionnel et politique. Il est certain, comme l'a proclamé à plusieurs reprises le président du Conseil, que le haut commandement doit jouir, en ce qui concerne la conduite des opérations militaires, de la plus large liberté, mais ce n'est pas une raison pour faire du Grand Quartier général une sorte de ministère que nul ne contrôle.

3e Système. — *Du 13 au 26 décembre 1916, le généralissime est réduit au rôle de conseiller technique du comité gouvernemental de la guerre.*

Comme conclusion du second des comités secrets tenus depuis l'agression allemande, la Chambre a adopté, le 7 décembre 1916, un ordre du jour dans lequel elle exprimait, entre autres vœux, celui d'une réorganisation du haut commandement. Une première satisfaction lui a été donnée par le décret du 13 décembre 1916, ainsi conçu : « Le général Joffre, commandant en chef des armées françaises, remplit auprès du gouvernement le rôle de conseiller technique en ce qui concerne la direction de la guerre. » Un second décret du même jour précisait le retour à l'état de choses antérieur au décret du 2 décembre 1915 : les commandants de groupes d'armées recouvraient leur liberté à l'égard du généralissime, en ce qui concerne la direction des opérations : « Les commandants en chef des armées du Nord et du Nord-Est et de l'armée d'Orient exercent, chacun en ce qui le concerne, la direction des opérations dans les conditions prévues aux décrets du 28 octobre 1913, portant règlement sur la conduite des grandes unités, et du 2 décembre 1913, portant règlement sur le service en campagne. »

En même temps, le gouvernement se « resserrait » pour se mettre en mesure d'exercer la direction suprême de la guerre.

Par un arrangement intérieur, dont les termes n'ont pas été insérés au *Journal officiel*, mais dont le public a été informé par des notes officieuses, il a été consti-

tué, à l'exemple de ce qui venait d'être fait en Angleterre, un organisme spécial, chargé particulièrement de la direction gouvernementale de la guerre, et composé seulement de cinq ministres : le ministre des Affaires étrangères, le ministre des Finances, le ministre de la Guerre, le ministre de la Marine, le ministre des Armements et Munitions. Ce « comité de guerre » est présidé par le Président de la République. Le « général en chef » pouvait assister aux délibérations de ce comité en qualité de conseil technique militaire du gouvernement.

Il continuait donc à y avoir un « commandant en chef des armées françaises », et c'est avec ce titre que le général Joffre avait signé la *lettre de service* appelant le général Nivelle au commandement des armées du Nord-Est. Ainsi le gouvernement s'était dépouillé, avait abdiqué au profit du *pouvoir militaire*. Un acte aussi important que la désignation du chef suprême des troupes en campagne sur le territoire français aurait dû normalement être accompli par le gouvernement, c'est-à-dire par un décret du Président de la République, contresigné par un ministre qui en aurait été responsable devant la représentation nationale. En fait d'ailleurs, il y a tout lieu de croire qu'il n'y a là qu'une pure question de forme et que le contenu de cette lettre de service a été arrêté d'accord entre le gouvernement et le généralissime.

Il y avait quelque chose d'évidemment contradictoire dans cette situation d'un « commandant en chef des armées françaises » invité à ne plus rien commander et réduit au rôle de conseiller. La contradiction a été résolue le 26 décembre 1916.

4e Système. — *Du 26 décembre 1916 au 20 mars 1917 : le ministre de la Guerre chef effectif de l'armée.*

Le 26 décembre 1916, le général Joffre, « commandant en chef des armées françaises », était élevé aux suprêmes honneurs militaires : il était, par décret, nommé maréchal. Mais, en même temps, il cessait

d'exercer toutes fonctions actives : en effet étaient rapportés, par un second décret du même jour, le décret du 2 décembre 1915 le nommant « commandant en chef » et celui du 13 décembre 1916 lui confiant les fonctions de conseiller technique du gouvernement.

Une note officielle annonçait en même temps : « L'armée d'Orient dépend directement du ministre de la Guerre, et les services qui, jusqu'ici, en étaient chargés, au grand quartier général, sont rattachés à l'état-major de l'armée, au ministère de la Guerre. » On sait qu'un des premiers actes du général Joffre, lorsqu'il avait été nommé généralissime, avait été d'envoyer son chef d'état-major général à Salonique, afin d'affirmer son autorité sur ce front. Désormais, l'armée d'Orient est placée sous l'autorité immédiate du ministre. Ainsi est abordée la réforme de ce grand quartier général qui, dans son organisation antérieure, constituait une doublure inutile, onéreuse et souvent nuisible de l'état-major de l'armée au ministère de la Guerre. Mais, de ce que la mise sous l'autorité du ministre, *omisso medio*, n'était précisée que pour l'armée d'Orient, il ne devait pas résulter que le gouvernement abdiquait son autorité sur les armées du Nord et du Nord-Est.

L'organisation nouvelle semblait avoir pour objet de faire du *ministre de la Guerre le chef effectif de l'armée*. Une note officielle, communiquée aux journaux du 25 décembre 1916, soulignait ainsi l'importance que le gouvernement attachait au rôle nouveau de ce ministre : « Il a été décidé que toutes les questions concernant la préparation et l'entretien de la guerre seraient instruites et rapportées sous la direction du ministre de la Guerre, qui est chargé de notifier aux ministres intéressés et aux généraux en chef les décisions prises et d'assurer la coordination nécessaire à leur exécution. »

Il n'est pas sans intérêt d'ailleurs de remarquer que le Président de la République avait appelé au ministère de la Guerre, non un homme politique, mais un technicien, le général Lyautey, qui avait fait preuve au Maroc des plus belles qualités de soldat et d'administrateur et se trouvait par conséquent en mesure de remplir le

rôle de chef effectif de l'armée. Ajoutons que le ministre de la Guerre était déchargé d'une grande partie des besognes administratives ou politiques qui lui seraient incombées en temps normal : d'abord par l'institution d'un ministère autonome « des Armements et des Munitions [1] », par l'attribution, au ministère des Travaux publics, du soin du ravitaillement militaire, enfin par des sous-secrétaires d'État sous son autorité : sous-secrétaire d'État au service de santé (M. Godart), sous-secrétaire d'État à l'administration générale spécialement chargé des besognes politiques et parlementaires (M. Besnard). Sans doute, on ne peut pas dire officiellement que les rapports d'un département ministériel et du Parlement seront assurés par un sous-secrétaire : c'est le ministre qui reste responsable devant la représentation nationale. Mais il est légitime que le ministre soit soulagé dans cette partie de ses fonctions par un sous-secrétaire : le 31 janvier 1917, après une intervention sur le principe de la revision des exemptés et réformés, le ministre de la Guerre a quitté la Chambre, laissant à son sous-secrétaire d'État le soin de suivre le détail de la discussion [2].

Ainsi le ministre disposait du temps nécessaire pour remplir son rôle de chef de l'armée. Ce rôle, il l'a souligné dans sa déclaration au cours de la même séance :

1. Le rapport de M. Raoul Péret sur les crédits nécessités par les modifications ministérielles contient une note de M. Lebrun, rapporteur du budget de la Guerre, qui critique cette institution : « On sépare ce qui devait rester uni. Il y a désormais, qu'on le veuille ou non, deux ministres de la Guerre : l'un, libre de disposer des effectifs, des formations ; l'autre, maître des munitions et des armements, comme si les deux choses n'étaient pas intimement liées, comme si le ministre de la Guerre pouvait orienter la guerre d'une certaine façon sans avoir tout pouvoir sur les fabrications, comme si le ministre de l'Armement, d'autre part, avait qualité pour non pas même arrêter, mais concevoir ou établir les programmes, dans l'ignorance où il est des réalités de la guerre, de l'importance des effectifs ». (Rapporté par *le Temps*, 4 février 1917.)

2. Cependant, le 3 février 1917, le ministre assistait à la suite de la discussion et disait qu'il avait ajourné un voyage au front pour défendre devant la Chambre les grands intérêts dont il avait la charge.

« Si j'occupe la lourde charge qu'on m'a confiée, ... c'est... pour commander à tous ceux à qui j'ai le droit et le devoir de commander. » Et le 3 février, il accentuait encore sa déclaration : « Je me présente à ces hommes (les combattants) avec ce titre de *chef de l'armée* qui est attaché à ma fonction, avec ce titre si pesant et si lourd de responsabilité, mais en même temps si riche des plus hauts devoirs dont j'ai la conscience la plus ferme et la plus nette. » Ce n'était pas le langage d'un homme qui se serait cru appelé seulement à *contrôler* les services de son département.

Une série de dispositions de détail ont contribué à abattre la cloison qui s'opposait abusivement à l'exercice de l'autorité du ministre dans la zone des armées : une décision du 15 janvier 1917 a supprimé la direction générale du service de santé aux armées : désormais, le sous-secrétaire d'État devient le maître effectif de tout le service, et son autorité ne s'arrêtera plus, comme autrefois, au plus grand détriment de l'intérêt commun, à la zone des armées. Une autre décision, publiée le 29 janvier 1917, a soumis à un général, placé sous les ordres directs du ministre, l'ensemble du service aéronautique, tant à l'arrière qu'aux armées : ainsi disparaît une fâcheuse dualité d'après laquelle le chef de l'aviation à l'avant demandait des appareils d'un type condamné par les essais à l'arrière, tandis que le chef de l'aviation à l'arrière n'était pas directement instruit des besoins mis en lumière par l'expérience pratique de la guerre [1].

Ainsi la Chambre avait reproché au gouvernement d'avoir abdiqué devant le généralissime une partie de ses droits et surtout de ses devoirs. Le gouvernement s'est mis désormais complètement à l'abri de cette critique : non seulement son autorité ne connaissait plus la barrière qui l'arrêtait à la zone de l'avant, mais encore il n'y avait plus, en dehors de lui, de chef suprême de

1. La note officielle du 15 février 1917 précisait que les chefs de service auprès des généraux commandant en chef seront, au point de vue technique, les subordonnés du directeur général des services aéronautiques à l'intérieur.

l'armée. C'était le gouvernement, représenté par le comité de guerre, qui désormais exerçait la direction de la guerre, et c'était le ministre de la Guerre qui était son organe d'exécution. En d'autres termes, c'était le ministre qui exerçait, au nom du gouvernement, le commandement des armées. C'était là une solution nouvelle, remarquable, intéressante. Elle n'était pas le résultat d'une conception *a priori*. Elle semblait plutôt sortie des circonstances. Elle a été rendue possible par un ensemble de mesures et de précautions qui se résument dans cette idée que c'était un technicien qui était ministre et qu'on l'avait débarrassé d'une grande partie de ses devoirs ministériels pour lui permettre d'accomplir son travail technique.

En somme, le commandement militaire était placé plus étroitement que jamais sous l'autorité politique gouvernementale. Mais ce n'était pas là, comme on pourrait être tenté de le croire, une solution de nature démocratique : on en revenait, au contraire, aux traditions anciennes de la monarchie, au temps où Condé, cousin du roi, n'hésitait pas à prendre à l'égard de Mazarin l'attitude d'un subordonné.

5e Système. — *A partir du 20 mars 1917 : le ministre de la Guerre assisté d'un conseiller technique.*

Dans le ministère Ribot, constitué le 20 mars 1917, le département de la Guerre cesse d'avoir à sa tête un chef technique pour recevoir un chef politique, M. Painlevé, ancien ministre de l'Instruction publique[1]. Ce changement dans la personne du titulaire doit nécessairement amener une certaine modification dans la fonction elle-même. Le décret du 11 mai 1917 affirme l'indépendance des généraux en chef dans l'exécution, sur le terrain, des plans généraux d'opérations. Mais le ministre de la Guerre demeure titulaire, comme organe du gouvernement, d'attributions extrêmement importantes.

1. En même temps, un sous-secrétaire d'État était mis de nouveau à la tête de l'aviation.

Comme il est présumé n'avoir pas la compétence technique, le décret du 29 avril 1917 lui adjoint, pour l'exercice de ces attributions, un conseiller technique : c'est le chef d'état-major général de l'armée [1], dont le rôle a été défini par un autre décret, en date du 11 mai, et rédigé en termes remarquables. Ce second texte, en précitant les matières sur lesquelles le nouveau dignitaire est appelé à donner ses avis techniques, détermine en réalité les attributions du ministre de la Guerre : « Le chef d'état-major général de l'armée est le délégué du ministre de la Guerre pour l'étude de toutes les questions techniques intéressant les opérations militaires et pour la direction des services généraux du territoire. Il donne au ministre de la Guerre ses avis techniques » sur des matières énumérées en cinq paragraphes. Autour des paragraphes 3, 4, 5, qui concernent ce que l'on appelle l'administration de l'armée (programmes de construction du matériel de guerre, répartition des effectifs et du matériel, emploi des moyens de transport, question du personnel des officiers généraux), il ne peut y avoir qu'une approbation unanime. Ce sont les deux premiers paragraphes qui ont une portée doctrinale importante, car ils sont la traduction des termes législatifs de la doctrine gouvernementale formulée par M. Briand : le gouvernement a la direction politique de la guerre. Le chef d'état-major général « donne au ministre de la Guerre ses avis techniques : 1° sur la conduite générale de la guerre et les coopérations des armées alliées ». Le gouvernement a, en second lieu, le contrôle des opérations militaires : le chef d'état-major général donne au ministre de la guerre ses avis techniques : « 2° sur les plans généraux d'opérations, établis par les généraux en chef, seuls chargés de leur exécution [2]. »

1. Il y a également au War Office d'Angleterre un chef d'état-major impérial du gouvernement britannique.

2. Le président du Conseil, M. Ribot, avait donné par avance le commentaire de ce texte dans son discours du 21 mars 1917 (*Journal officiel*, Déb. part., Ch., p. 789). Il est en conformité avec les traditions militaires les mieux établies : lorsqu'il s'agit de *préparer* la reprise de Paris contre les troupes de la Commune,

Aux yeux du public, le général Pétain, chef d'état-major, est un généralissime : il est considéré comme le successeur du général Joffre ; il a comme lui un grand quartier général ; l'opinion fait peser sur lui la responsabilité technique de la guerre. Tout n'est pas faux dans cette vue populaire. Le chef d'état-major général est bien une sorte de généralissime, mais un généralissime qui agit au nom et pour le compte du gouvernement sous le contrôle immédiat du comité de guerre[1], qui ne sera pas tenté par conséquent de dresser son grand quartier général comme un ministère rival du ministère constitutionnel, qui reconnaîtra enfin les devoirs et les droits du gouvernement, tels que nous les avons définis et délimités. Bien des combinaisons sont admissibles ; bien des nuances méritent d'être prises en considération. Mais ce principe demeure intangible : le gouvernement à qui incombe, sans qu'il puisse s'en décharger, la responsabilité finale de la guerre vis-à-vis du Parlement et du pays, doit être investi de l'autorité correspondante[2].

le maréchal de Mac-Mahon reçut, avec la plus parfaite soumission, les instructions de M. Thiers ; mais lorsque, sur les hauteurs du Trocadéro, M. Thiers prétendit lui donner encore des conseils, le maréchal refusa de les entendre : sur le terrain, il n'y a d'autre autorité que celle du commandant en chef.

1. La physionomie de ce conseil, créé le 13 décembre 1916, est aujourd'hui modifiée en ce que le nombre de ses membres est plus considérable ; sont venus en effet s'ajouter aux membres anciens : le ministre des Colonies, M. Maginot ; M. Bourgeois, ministre du Travail, et M. Viviani, garde des sceaux, en leur qualité d'anciens présidents du Conseil ; M. Malvy, ministre de l'Intérieur, comme représentant d'un parti politique important ! M. Ribot, président du Conseil, en même temps qu'il apportait à la tribune la première affirmation officielle de l'existence de cet organe, en délimitait le rôle et la portée : « Il n'a pas de responsabilité définitive ; en réalité, il n'est qu'un organe intérieur du Conseil des ministres. C'est au Conseil des ministres, seul responsable, qu'il appartient de prendre les décisions qui engagent sa responsabilité. » (21 mars 1917 : *Journal officiel*, Ch., p. 789.) Dans le ministère Painlevé, du 13 septembre 1917, le comité de guerre comprend les ministres de la guerre, des Affaires étrangères, de la marine, de l'armement et les quatre ministres d'État. Le ministère de la guerre reste divisé en deux branches : guerre et armement. Le ministère de la guerre comporte cinq sous-secrétaires d'État.

2. En 1911, le parti radical, brillamment représenté par M. Hesse,

J'ai la conviction que je ne me suis pas laissé séduire par l'abstrait de la théorie, par l'harmonie prétendue d'une répartition académiquement exacte des compétences sur l'échelle des autorités : Parlement, gouvernement, armée. Je me suis complètement livré au pragmatisme et j'ai seulement recherché les solutions les meilleures dans l'intérêt de la patrie. En temps de guerre, l'action l'emporte sur la délibération et le contrôle, c'est incontestable. Mais l'œuvre du gouvernement, la direction politique de la guerre, c'est encore de l'action et la victoire en dépend dans une large mesure.

On a singulièrement exagéré, dans tous les domaines, l'influence des simples *étiquettes* politiques. Un curieux exemple de cette systématisation outrancière nous est donné par la *Frankfurter Zeitung* du 6 février 1916. Sous ce titre : « Politique mondiale de la mode », ce journal expose que Paris, sous la République, c'est-à-dire sans une cour et sans une aristocratie, est devenu incapable de donner le ton et ne vit plus, comme directeur de la mode, que sur le souvenir de son ancienne réputation. Il est sous-entendu que cette principauté des élégances doit, suivant la logique des principes politiques, passer à Berlin, où il y a un monarque non parlementaire entouré d'une aristocratie violemment réactionnaire ! C'est par un raisonnement de la même nature que l'on refuse à la démocratie l'aptitude diplomatique et militaire. En vérité, la République française a montré qu'elle peut être, en temps de paix, la Répu-

combattait, par hostilité contre le ministère Monis, les prérogatives militaires du gouvernement, dont il est le premier aujourd'hui à réclamer le respect. Cf. le remarquable rapport présenté par M. André Tardieu, député, le 12 janvier 1917, aux groupes d'action nationale du Sénat et de la Chambre.

blique athénienne, avec toutes les séductions de la grâce et du génie; en temps de guerre, la république spartiate, avec toutes les austérités de l'héroïsme.

Je ne prêche pas l'indifférence totale à toutes les formes de gouvernement; la république est le régime définitif des peuples majeurs; elle est le gouvernement le plus rationnel, puisque la raison consiste précisément à se gouverner soi-même, à n'être pas gouverné par une volonté étrangère; elle suppose un idéal de liberté, d'égalité, de justice dont on ne peut nier la grandeur. Mais, restant dans la tradition de l'école libérale française, je combats les illusions, optimistes ou pessimistes, que peut engendrer l'étiquette extérieure d'une forme gouvernementale.

La vérité, mise en lumière par le Tiers Parti sous le second Empire, et qui était d'ailleurs renouvelée d'Aristote, c'est que tous les gouvernements, quels qu'ils soient, monarchistes ou républicains, obéissent à des règles de structure première dont la méconnaissance les conduirait soit au despotisme, soit à la ruine.

Parmi ces principes fondamentaux, il faut mettre au premier rang la nécessité d'une solide organisation de l'autorité, de l'établissement d'un pouvoir *fortement contrôlé* sans doute, mais, en lui-même, fort. Pour être fort, il doit être concentré; il doit être confié à un seul homme, assisté de quelques compétences. Ces principes prennent toute leur valeur dans la direction des destinées extérieures du pays, soit dans la diplomatie, soit dans la guerre. On a pu dire que, pendant la crise si menaçante de la guerre de Sécession, l'Amérique a été sauvée non point par Lincoln, qui n'était pas un homme de génie, mais par la constitution de 1787, qui avait fortement organisé le pouvoir exécutif.

Il importe de se tenir à égale distance des extrêmes. Gardons-nous du pessimisme transcendant qui condamne la République à compromettre les destinées extérieures du pays. Mais, encore, que les leçons formidables des événements actuels servent de cure radicale à un optimisme qui ne serait pas moins périlleux. Renonçons à prévoir, à annoncer, à désirer une « démo-

cratisation des institutions militaires », formule creuse dont nous serions bien embarrassés de fixer le sens si nous sommes décidés à ne pas livrer notre pays désarmé à l'arbitraire des nations oppressives.

Interrompons la vieille chanson de la France moralisatrice, grande dignitaire de la démocratie, « en son bon droit ayant confiance ». Renonçons à la phraséologie désuète de la France déclarant la paix au monde, à l'idéologie dangereuse de la force du droit. On ne peut encore prévoir l'ère où la France sera dispensée de mettre la force au service du droit. C'est en vue de cette mission qu'il faut qu'elle s'organise, avec la préoccupation de déjouer les périls particuliers de la forme démocratique.

TROISIÈME PARTIE

LA DÉMOCRATIE DES NATIONS

TROISIÈME PARTIE

LA DÉMOCRATIE DES NATIONS

INTRODUCTION

LES RAPPORTS ENTRE LA POLITIQUE INTERNE D'UN PAYS ET SA POLITIQUE INTERNATIONALE

La démocratie n'est pas seulement une forme de gouvernement. Elle ne se résume pas dans l'absence du prince; elle ne se réduit pas à un simple outillage constitutionnel d'urnes et de scrutins; toute cette réglementation, tout ce mobilier électoral ne sont que ses apparences superficielles, ses manifestations extérieures, son aspect purement matériel. L'essence de la démocratie est dans son âme; elle est avant tout un esprit, une atmosphère. Elle ne suppose pas seulement la confiance réciproque du peuple et de son gouvernement, mais encore la croyance qu'elle agit en harmonie avec les grandes forces morales qui doivent diriger les destinées de l'humanité. Elle se justifie par un idéal rationnel, par certaines directions spirituelles, par une aspiration vers la justice. Elle proclame la supériorité du droit sur la force, elle ne s'incline pas aveuglément devant l'état de choses établi, devant les traditions les plus vénérables. Y a-t-il quelque raison pour que cet idéal démocratique se confine à l'intérieur des États? Ne doit-il pas en déborder les limites et dominer la société des nations comme celle des individus? C'est le problème infiniment délicat et complexe de *l'application des principes démocratiques au droit international et à la politique étrangère;* il doit faire l'objet de cette troisième partie.

INFLUENCES RÉCIPROQUES DE LA POLITIQUE INTERNE ET DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE

Mais auparavant, nous devons examiner une question voisine et cependant distincte : c'est celle de l'influence de la politique intérieure sur la politique extérieure d'un pays. Nous croyons que cette influence est, dans la plupart des cas, minime, et qu'elle doit le rester; mais encore cette solution comporte-t-elle des nuances qu'il n'est pas sans intérêt de dégager.

Il faut toujours en revenir à cette idée du caractère nécessairement complexe de la diplomatie d'un pays à caractère complexe, comme la France. Cette politique étrangère doit être d'abord celle d'un grand État qui n'a pas le droit « d'être absent » des débats où peut se décider le sort du monde; elle doit être, en second lieu, celle d'une démocratie. Dans la première partie de cette étude, nous avons montré la faible répercussion des changements de régime sur la politique étrangère comme défense des intérêts traditionnels de l'État : sous la Révolution, sous l'Empire, sous la Monarchie légitime, sous la Monarchie usurpatrice de Juillet, nous avons pu voir les intérêts permanents de la France représentés avec éclat par le même personnage : Talleyrand. La guerre vient de fournir une nouvelle illustration à cette idée : la république portugaise est restée fidèle à la politique monarchique de l'alliance avec l'Angleterre. Et l'unité nationale du Portugal, que semblaient menacer les compétitions politiques au lendemain de la Révolution, est apparue comme inébranlable du jour où il a affirmé solennellement sa fidélité à cette politique traditionnelle en déclarant la guerre à l'Allemagne.

L'idéal démocratique suppose, comme tous les idéals, une pensée d'apostolat : cette pensée est juste, à condition que les organes officiels de l'État ne s'en fassent pas les instruments. Pour ces derniers, il n'y a qu'un seul mode légitime de propagande : c'est celui de l'exemple. Que la République assure dans le pays

l'ordre et la prospérité; qu'elle soit libérale, tolérante, respectueuse de toutes les opinions et de toutes les croyances, généreuse envers les déshérités sans paralyser les forces vives de la nation; qu'elle montre qu'elle joint ses vertus propres à toutes les qualités des régimes anciens; c'est là toute la manœuvre d'expansion de ses idées qui est permise à la démocratie par ses organes officiels. A des périodes où elle éprouvait encore les ardeurs du néophyte, la démocratie française a conçu d'autres ambitions; la Convention entendait que le seul passage des armées de la République opérât une transformation du régime politique par le renversement des rois, du régime social par la suppression de la féodalité. Certains républicains de 1848, gagnés par l'enthousiasme de Michelet et de George Sand, rêvaient de l'établissement d'une république universelle : il suffisait de renverser çà et là quelques trônes, de grouper les peuples suivant leurs affinités, d'établir l'unité italienne et l'unité allemande; alors l'humanité aurait fait un grand pas vers l'avènement des États-Unis d'Europe, vers le triomphe définitif de la fraternité, de la paix, assises sur la démocratie universelle. La République se flattait d'ébranler tous les trônes du monde :

Et les trônes, roulant comme des feuilles mortes,
Se dispersaient au vent[1] !

La Convention ne tarda pas à revenir à des idées plus modérées. La Constitution girondine (tit. XIII, art. 4) prononce, comme avec regret, le principe de la non-intervention : « Dans ses relations avec les nations étrangères, la République française respectera les institutions *garanties par le consentement de la généralité du peuple...* » La Convention semble ainsi se réserver le droit de vérifier si les gouvernements étrangers sont bien acceptés par la généralité du peuple. La constitution montagnarde supprime cette réserve : « Le peuple français ne s'immisce point dans le gouvernement des autres nations; il ne souffre pas que les autres na-

1. Victor Hugo, *Aux soldats de l'an II.*

tions s'immiscent dans le sien » (119). C'est un principe démocratique fondamental que toute nation a le droit absolu de choisir son gouvernement, c'est ce principe que proclamait la constitution girondine. C'est, d'autre part, un autre principe que, les nations étant juridiquement égales, aucune ne peut intervenir dans les affaires intérieures d'une autre [1].

Ces principes sont d'accord avec la vérité politique : la république est le mode de gouvernement des peuples majeurs ; elle n'est pas nécessairement bonne dans tout pays et à toute époque ; elle arrive, comme un fruit mûr, lorsque les circonstances le réclament, à moins que, pour faire l'économie d'une révolution, le peuple n'aime mieux démocratiser sa monarchie jusqu'à en faire l'équivalent d'une république [2]. Il aurait fallu être royaliste sous Louis XIV avec la même conviction que l'on doit être républicain aujourd'hui. M. Venizelos a donné un grand exemple de la véritable sagesse et du relativisme politique lorsqu'il a dit que « la démocratie grecque avait encore besoin de la royauté pendant un siècle ou deux ». Notre gouvernement, sous le prétexte qu'il est républicain, n'a donc pas à favoriser les mouvements républicains; il n'a pas à se hâter plus qu'un

1. Il y a eu, à ce principe, des exceptions célèbres : la déclaration de Pillnitz, menaçante pour la France révolutionnaire; la politique du président Wilson à l'égard du gouvernement mexicain de Huerta ; la politique des Alliés en Grèce à l'égard du ministère Gounaris et du roi Constantin : mais, dans ce dernier cas, les Alliés avaient le devoir impérieux de protéger leur armée, et, d'autre part, ils ont réclamé des élections, venant ainsi au secours d'un peuple pour lui permettre de se donner un gouvernement. On ne saurait craindre de répéter, parce qu'il y a une tendance regrettable à l'oublier : 1° que les troupes des Alliés sont allées à Salonique sur l'invitation formelle du gouvernement régulier de la Grèce ; que, en outre, l'article 8 du deuxième traité de Londres (3 février 1830) permettait aux alliés de se passer de cette invitation : « Aucune troupe appartenant à l'une des trois puissances contractantes ne pourra entrer sur le territoire du nouvel État grec sans l'assentiment des deux autres cours signataires du traité » ; 2° que les traités de 1827, 1830, 1863 et 1864 nous confèrent le double devoir de maintenir en Grèce « un État monarchique constitutionnel et d'assurer à la Grèce son indépendance ».

2. Voir Robert Meynadier, *l'Idée républicaine dans les pays monarchiques d'Europe*, Alcan, 1910.

autre pour reconnaître les républiques naissantes, en Chine, en Portugal ou en Russie; il ne doit pas, pour des prétextes de doctrine constitutionnelle, s'exposer à se tromper d'heure. A chaque peuple de conquérir lui-même sa liberté. Qu'on ne s'exclame pas que c'est la faillite de la diplomatie démocratique, car la faillite dépend des engagements qui ont été pris, et la diplomatie française n'a jamais pris et ne devait jamais prendre qu'un engagement : celui de défendre les intérêts de la France. Or, en intervenant dans les affaires d'un pays, elle risquerait de travailler contre la France et de faire l'affaire de ses rivaux : si la République française menaçait les trônes, elle grouperait toutes les monarchies autour de l'Allemagne, qui tend déjà à se donner comme le boulevard des idées conservatrices; elle provoquerait contre elle la formation d'un nouveau *Drei Kaiser Bund*, d'une nouvelle Sainte-Alliance.

Le devoir du gouvernement et de l'opinion française est de faire l'union sacrée avec tous les gouvernements, quels qu'ils soient, à condition qu'ils soient amis de la France et ennemis de l'Allemagne. Les relations internationales, les alliances ne doivent pas être subordonnées aux sympathies doctrinales que nous inspire leur régime intérieur. Le 4 juin 1793, au milieu des menaces de la guerre étrangère et de la guerre civile, la Convention proclamait ce principe, consacré par l'article 118 de la constitution montagnarde : « Le peuple français est l'ami et l'allié naturel des peuples libres. » C'est dans la même séance qu'elle adopta l'article 121 : « Le peuple français ne fait point la paix avec un ennemi qui occupe son territoire. » Mercier demanda : « Avez-vous donc fait un pacte avec la victoire? » et Basire lui fit la réponse célèbre : « Nous en avons fait un avec la mort. » On nageait en plein idéal, on planait dans le sublime. La Convention mérite notre admiration reconnaissante, parce qu'elle ne s'est pas bornée à prêter ce serment magnifique, mais aussi parce qu'elle l'a tenu, et qu'elle n'a traité à Bâle qu'avec un ennemi brisé, vaincu, chassé du territoire qu'il souillait. Elle n'eut pas l'occasion de mettre à l'épreuve la première partie de sa déclaration, car il n'y

avait pas alors de peuple libre; mais, peut-être, si l'on regardait les choses de près, s'apercevrait-on que cet article 118 n'était qu'une manifestation de ce prosélytisme démocratique dont nous avons parlé tout à l'heure ; qu'il cachait une tendance à faire les peuples libres malgré eux, et à leur inoculer, à coups de canon, le goût de la liberté; qu'il y avait par conséquent, dans cette doctrine de la détermination des amitiés françaises par le régime politique des peuples étrangers, le germe de la déviation militariste et nationaliste de la Révolution qui a trouvé son couronnement dans le régime napoléonien; et par conséquent les démocrates qui mettent un faux point d'honneur à ne pas admettre les alliances avec des gouvernements dont la nature leur déplaît restent en réalité fidèles à la plus mauvaise et à la plus dangereuse partie de l'héritage révolutionnaire.

Il y a eu la Sainte-Alliance; il y a eu le système de Metternich, qui était une entreprise de garantie des trônes contre la fermentation révolutionnaire. Mais, d'une façon générale, l'histoire diplomatique ne dégage aucunement une loi de concordance entre les alliances et les institutions constitutionnelles d'un pays; on ne relève même pas une loi de concordance entre les idées directrices de la politique interne et celles de la politique étrangère.

Pour briser le plan monstrueux de monarchie universelle conçu par Charles-Quint, François Ier, roi très chrétien, n'a pas hésité à s'allier avec les princes luthériens d'Allemagne, avec Henri VIII, fondateur du schisme anglican, et avec Soliman le Magnifique; Richelieu écrasait le protestantisme en France, mais le favorisait à l'extérieur comme élément d'opposition à la maison d'Autriche. « La France n'est pas le champion de la cause catholique; elle n'est pas le champion de la cause protestante[1]. » Elle ne peut être que le champion de la cause française, qui se confond d'ailleurs avec celle de l'Europe. Mazarin travaillait à l'établissement de la monarchie absolue en France, mais intriguait avec Crom-

1. Hanotaux, *Histoire du cardinal de Richelieu*, t. II, p. 487.

well contre le trône d'Angleterre et contre un gendre d'Henri IV et, au risque de se faire appeler « Turc et Sarrazin déguisé en prêtre », il restait fidèle aux alliances hétérodoxes de ses prédécesseurs. Louis XIV lui-même, dans ses instructions pour le dauphin, se vante d'avoir « soutenu les restes de la faction de Cromwell ». La politique des rois n'a pas été « déductive ». Elle a été française.

Guillaume II traite avec la « République irlandaise » de sir Roger Casement; il lance contre l' « absolutisme tsariste » ses socialistes domestiqués; les journaux qui soutiennent son trône paraissent bien aises lorsque des circonstances exceptionnelles leur permettent d'alimenter la rubrique de la « fermentation en Russie ». Partout où se manifeste un germe d'anarchie, on voit accourir, pour le développer dans l'intérêt du roi de Prusse, un représentant de la monarchie la plus conservatrice du monde. « Ce que nous demandons de la part des autres puissances, dit M. de Bethmann-Hollweg, c'est le respect des droits allemands et des intérêts allemands. Peu nous importe le régime sous lequel ces puissances vivent[1]. »

L'explosion de la Révolution russe a fait naître chez les impérialistes allemands des espérances nouvelles : ils s'affirment partisans d'une « orientation vers l'Est » et d'une réconciliation avec la Russie démocratique. Ils prévoient que deux grands groupements se partageront le monde : le groupement anglo-saxon et un groupement *germano-slave* ayant pour foyer principal l'Allemagne et comprenant l'Autriche-Hongrie, la Turquie, les Balkans et le monde slave[2]. Contre ces vues réalistes, positives, délibérément allemandes, n'essayons pas de lutter avec des idées *a priori*, abstraites et qui ne seraient pas délibérément françaises!

François-Joseph d'Autriche, pendant un règne de plus d'un demi-siècle, n'a obéi qu'à l'opportunisme le plus

1. Discours du 25 septembre 1916.

2. Voir la longue étude parue, les 20 et 22 mai 1917, dans la *Kœlnische Zeitung*, sous ce titre : *Ziele und Wege der Weltpolitik*.

systématique. Après être devenu l'ami, ou plutôt le vassal de son vainqueur de Sadowa, il a oublié toutes les rancunes et aussi toutes les doctrines que devait avoir le souverain du pays de Metternich pour rechercher l'alliance de l'Italie de la Révolution, de la Démocratie, de la Nationalité [1].

Il ne paraît aucunement que les amitiés de la France aient jamais été en raison directe du degré de liberté politique des nations avec lesquelles elle avait à traiter. Avant de faire entendre, sur ce point, les froides leçons de l'histoire, proclamons que personne plus que nous n'éprouve de confiance, d'admiration, d'enthousiasme pour le magnifique bloc, actuellement constitué, de l'Occident libéral. C'est pour nous un fait capital, susceptible de marquer un tournant de l'histoire et de produire un bouleversement dans la physionomie de la société des nations que la réunion, dans la même lutte sacrée, des trois nations démocratiques dont les idées fondamentales ont trouvé leur expression définitive dans la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen. Mais combien ce présent certain et cet avenir que nous espérons diffèrent d'un passé encore récent! Ce n'étaient pas toujours des sentiments de tendre affection familiale qu'éprouvaient les enfants de la libre Angleterre pour ceux que Gladstone appelait leurs cousins d'outre-mer. Il n'est pas douteux que les analogies existant entre les mœurs politiques de la France et celles de l'Angleterre ont constitué une sorte de ciment sentimental qui a singulièrement resserré l'alliance, mais après combien de siècles de rivalités et de guerres! Les Anglais ont occupé Calais; ils ont régné trois cents ans à Bordeaux; ils nous ont pris l'Inde et le Canada; nous avons favorisé contre eux la révolte de leurs colonies d'Amérique; ils ont brûlé Jeanne d'Arc et fait mourir Napoléon à Sainte-Hélène. Le miracle de notre amitié actuelle a été opéré surtout par la vertu des crimes allemands. Tout semblait nous séparer d'avec

1. Voir le beau portrait de René Pinon, *François-Joseph : Essai d'histoire psychologique*, 1917.

la Russie : l'histoire, le climat, la race, la façon de sentir, de penser, de pleurer, de rire : nous sommes surtout la France de la Révolution, et la Russie était le pays par excellence de l'autocratie. L'alliance franco-russe devait donc paraître, d'après la logique *a priori*, contre nature : cependant la Révolution, qui lui réserve peut-être un avenir de plus grande intimité, ne semble pas lui avoir apporté, jusqu'ici, une force nouvelle ! Par contre, la France de la Révolution a toujours trouvé une amie fidèle dans la Turquie autocratique ; mais, lorsque le gouvernement ottoman passa entre les mains de certains hommes qui se réclamaient des principes de la Révolution, qui prétendaient afficher les Droits de l'homme dans les mosquées, faire alterner les articles de la Déclaration avec les versets du Coran, et refondre tout l'Islam d'après les principes de la philosophie d'Auguste Comte, alors la Turquie s'est jetée dans les bras de l'Allemagne autocratique et contre-révolutionnaire. Ce n'est pas l'analogie des institutions politiques, mais la seule concordance des intérêts qui doit déterminer les alliances. La diplomatie française doit poursuivre exclusivement la grandeur de la France [1]. Elle doit faire complète abstraction d'un dogmatisme politique qui pourrait nous faire manquer l'occasion d'une alliance avantageuse et nous livrer isolés à des adversaires auxquels une notion plus saine de leurs intérêts véritables aurait permis de se concerter.

Cependant, comme toutes les idées politiques, celle de la séparation de la politique intérieure et de la politique extérieure deviendrait fausse si on prétendait lui donner un caractère absolu. Comme il y a eu des Français qui essayaient de dresser des obstacles à l'alliance russe au nom des principes démocratiques, il y a eu des Russes, et jusque dans le gouvernement, qui n'ont pas dissimulé leur répugnance pour nos institutions démocratiques. En faisant valoir auprès des représentants de l'autocratie russe les dangers de contagion de la liberté républicaine, les agents de l'Allemagne ont peut-être

1. Voir les observations très sages de M. Rouanet, *Revue socialiste*, 1904, t. I, p. 160, et le discours de M. Jaurès, le 23 janvier 1903.

réussi à retarder l'alliance. Les pourparlers ont été momentanément refroidis par certains actes de la politique française, de caractère interne, mais de répercussion internationale : le projet de gracier Berezowski, le refus d'extrader Hartmann, la grâce de Kropotkine, etc. D'autre part, l'alliance fut favorisée par l'arrestation à Paris d'une bande de nihilistes qui ourdissaient un complot contre la vie de l'empereur [1].

C'est précisément la Grande Catherine qui a dit : « Le premier devoir d'un roi, c'est d'être royaliste. » On ne peut nier que certains actes de la politique internationale aient été, jusqu'à un certain degré, inspirés par la solidarité des trônes : la Sainte-Alliance de 1815 était dirigée contre les aspirations nationalistes, mais aussi contre les idées libérales; l'alliance des trois empereurs (Autriche, Allemagne, Russie) au lendemain de 1870 tendait à défendre le *statu quo* territorial, mais était basée aussi sur la crainte de l'esprit révolutionnaire; Bismarck y avait attiré la Russie en prétextant la défense en Europe du « principe monarchique [2] ». L'histoire dira peut-être un jour si certaines hésitations de la politique des Alliés en Grèce ne pouvaient pas s'expliquer par la volonté des gouvernements anglais et russe de ne pas faire subir au trône grec un ébranlement qui se serait peut-être propagé aux autres trônes de l'Europe. Mais, en somme, cette détermination de la politique internationale par la nature du régime intérieur ne présente qu'un caractère accidentel : Guillaume II est l'allié des Jeunes-Turcs qui ont violé, en Abdul Hamid, le principe de légitimité, et quant à sa solidarité avec les rois, il en a donné une idée par sa conduite envers Albert de Belgique et Pierre de Serbie.

Ce serait encore une erreur de croire que, toujours et dans tous les cas, la politique interne n'ait aucune in-

1. 29 mai 1890 (Freycinet, *Souvenirs*, t. II, p. 442.)

2. On sait que le pseudo-chef-d'œuvre de la diplomatie bismarckienne avait été d'allier contre la Russie l'empereur d'Allemagne et l'empereur d'Autriche, puis, par une contre-assurance, d'allier l'empereur de Russie avec les deux premiers en cas d'attaque par une tierce puissance (21 mars 1884).

fluence sur la situation internationale du pays, et notamment sur les sentiments de sympathie qu'elle peut rencontrer dans les pays étrangers : « Les Juifs russes chassés par un antisémitisme étranger au cœur profond de la Russie, de grossière importation allemande; les théories de religieuses françaises fuyant dans l'exil. . . . . : de quel poids n'ont-ils pas pesé dans les balances, ici de la catholique Espagne, là de la libre Amérique ! O tolérance ! chantée par Voltaire, aussi bienfaisante que belle [1] ! »

On a attribué à Gambetta la parole fameuse : « l'anticléricalisme n'est pas un article d'exportation ». Il n'était pas incapable de l'avoir pensée. La politique étrangère perdrait à s'inspirer des passions, des préjugés, même des opinions de politique interne; à l'extérieur, il ne doit pas y avoir de politique de parti, il n'y a place que pour une politique française. C'est dans cet esprit qu'il faudra posément, froidement, examiner, après la guerre, certains problèmes peut-être irritants, tels que celui des rapports de l'État et du Saint-Siège. Guillaume II, qui, dans une lettre célèbre à Anne de Hesse, a proclamé comme un des grands buts de sa vie la destruction de la superstition romaine, attache cependant une grande importance à ses relations avec le Vatican. *Ab hoste discere :* c'est quelquefois la sagesse. Nous entretenons des relations avec Monaco et Libéria. Devons-nous ignorer l'Église, sa politique, son action dans le monde ? Avons-nous intérêt à laisser installer des évêques espagnols au Maroc ? Ce sont des problèmes dont il faut chercher la solution avec le souci des intérêts français, de la puissance française. La reprise des relations avec le Vatican est d'ailleurs parfaitement compatible avec le régime de séparation. Gambetta « isolait » chacun des deux problèmes : « Il reste, disait-il, une question de convenance gouvernementale, *une question d'intérêt français*, car on a beau être libre penseur — et je le suis autant que qui que ce soit... — on ne peut méconnaître, quand on vit dans un pays qui a

1. J. Reinach, *Figaro*, 30 avril 1916.

le passé et l'héritage de la France, que ce serait faire une politique détestable que de ne pas tenir un très grand compte, dans les relations de la France avec l'extérieur, de ce que j'appelle, dans l'histoire et avec les traditions diplomatiques du pays, la clientèle catholique de la France dans le monde... Pour tout dire, pour tout résumer, quand nous votons ce crédit, *nous le votons pour la France* et non pour les ultramontains qui s'oublient à cette tribune. » (9 novembre 1876.) Il faut se demander, en se plaçant seulement au point de vue français, s'il est de l'intérêt de la France d'oublier qu'en dépit des insuffisances, des médiocrités, des incompréhensibles neutralités de l'élu passager du conclave, l'Église reste une grande puissance spirituelle, et s'il est encore de l'intérêt de la France d'ignorer qu'il y a des catholiques en Orient, en Pologne, en Alsace. C'est un fait qui peut déplaire, mais c'est un fait : l'Église existe. La seule question qui reste est de savoir si c'est un fait négligeable. Le gouvernement français fait preuve du plus grand et du plus honorable sens réaliste en facilitant les pèlerinages de la Mecque et en envoyant une ambassade solennelle à l'émir; avec l'Angleterre, il se préoccupe de la question du khalifat. Il n'y a aucune raison de faire du réalisme avec le khalife et de la métaphysique avec le pape.

Mais il est certain, d'autre part, qu'il y a un lien entre la politique étrangère et la politique interne. Comment pouvons-nous prétendre à continuer à exercer le protectorat catholique en Orient, que la Convention avait entendu préserver, si notre gouvernement continue à ignorer l'Église, ou même s'il prenait à l'égard de l'Église une attitude d'hostilité ? Si la France renonçait à ses droits traditionnels, on peut être sûr qu'ils ne tomberaient pas en déshérence. Il ne faut donc pas exporter l'anticléricalisme, mais il est difficile aussi de faire en cette matière une politique interne qui n'ait pas sa répercussion à l'extérieur : « Beaucoup de nos colonies à l'étranger, disait le député Louis Marin dans son beau rapport du 22 décembre 1913 (p. 271), sont menacées aujourd'hui par un danger très grave et menaçant, surtout la plupart de celles d'Orient et d'Extrême-

Orient. Il s'agit de la diminution de nos nationaux dans le personnel religieux des œuvres françaises d'Orient, pendant la période qui s'est écoulée depuis les lois sur les congrégations en France : ce personnel provenait des noviciats qui existaient autrefois en France ou dans les colonies et dont la disparition risque de compromettre irrémédiablement le recrutement de nos missionnaires... Cependant, les exigences des populations orientales en matière d'enseignement vont croissant d'année en année. Par principe, celles-ci s'adressent en premier lieu à la *France*. Celle-ci a fondé des établissements laïques qui réussiront, mais à l'heure actuelle, en Orient, seulement dans les grands centres de la côte où les colonies européennes sont nombreuses et où nos jeunes agrégés, nos jeunes professeurs d'enseignement technique sont reçus avec fruit. Dans l'intérieur, les populations orientales, musulmanes aussi bien que chrétiennes, profondément attachées à leurs croyances et à leurs habitudes, maintenues très fortement sous le pouvoir de leurs chefs spirituels, inclinent vers l'enseignement religieux. D'ailleurs, en tout temps, et particulièrement aujourd'hui, où la prééminence intellectuelle et économique de la France rencontre partout des rivaux redoutables, tous les dévouements utiles à la cause française doivent être aidés passionnément. On ne saurait se dissimuler que, faute de missionnaires français, d'une manière à peu près absolue, les Orientaux, *même ceux du Liban*, s'adresseront aux Italiens ou aux Allemands. »

M. Louis Marin présente une abondante documentation en chiffres impressionnants et en faits instructifs qui illustrent cette idée de bon sens qu'il est contradictoire de poursuivre en France la destruction des congrégations et d'espérer qu'elles conserveront une vitalité suffisante pour défendre à l'étranger l'influence française. On a parlé, à propos de ces problèmes, de l'opportunité d'une « Realpolitik », d'une « politique réaliste ». En réalité, la seule politique qui convienne est du plus haut idéalisme : c'est une politique française[1].

1. D'Anthouard, *la France en Palestine* (*Revue hebdomadaire*,

La politique internationale d'un État donné n'est donc pas en fait et ne doit pas être déterminée par la forme de son gouvernement et par la nature de sa politique interne. Toutefois, au-dessus du conflit d'intérêts qui forme la trame des relations diplomatiques, n'y a-t-il pas un certain nombre de principes supérieurs qui semblent appelés à dominer le droit international? La démocratie, qui a prétendu substituer, aux relations traditionnelles des individus, des relations nouvelles basées sur la justice, sur le droit, sur la raison, ne peut-elle faire sentir son influence sur les relations traditionnelles des États? C'est un problème qu'il convient d'examiner sans perdre de vue la notion exacte de la valeur des principes dans le droit international. A l'exagérer, on se lancerait en pleine utopie; les principes ne valent que par l'adhésion du sentiment et par les sacrifices que les nations sont prêtes à faire pour les défendre. Or, on peut dire, avec Bismarck, qu'il n'y a qu'un sentiment qui ait jamais provoqué des guerres: c'est la haine. Un peuple ne se bat pas par amour pour un autre ou par respect de la justice ou d'un principe. Les principes restent donc dépourvus de sanction. Il n'en résulte pas qu'il n'y ait pas d'intérêt à les dégager. Sans doute, il y a eu, au cours de l'histoire, bien des causes justes qui ont succombé sous la force. Mais, dans le conflit actuel, on ne peut nier que les Alliés, qui luttent pour les principes, aient intérêt à voir les principes lutter pour eux; c'est ce qui leur vaut de la part du monde des sympathies en elles-mêmes précieuses et qui sont susceptibles de se traduire par des bénéfices plus réels. Il y aurait ingratitude de la part des Alliés à oublier l'admirable élan, en leur faveur, du *peuple* des États-Unis; c'est ce peuple qui s'est fait leur banquier; jusqu'à la Grande Guerre, le marché des valeurs étrangères aux États-Unis était strictement renfermé dans les banques; or, à l'heure actuelle, le *peuple* des États-

25 janvier 1914); Hanotaux, *le Concordat de la Séparation* (*ibid.*, 6 décembre, 27 décembre 1913); Deloncle, Ch. députés, 10 mars 1914 (*Journal officiel*, 1462); Leygues, 11 mars 1914 (*ibid.*, p. 1478); Deschanel, discours du 21 octobre 1904.

Unis a sur les Alliés une créance d'environ vingt milliards, à des titres divers : souscriptions des emprunts, achats de valeurs mobilières, fournitures de guerre... Ce chiffre formidable n'a pu être atteint que grâce à la collaboration de la masse des citoyens. S'ils ont eu cette unanimité à acheter nos promesses de payer, c'est sans doute qu'ils ont cru à notre solvabilité, mais c'est aussi qu'ils ont cru à notre victoire et qu'ils l'ont souhaitée. Il ne faut pas oublier qu'un milliard et demi a été envoyé par eux à titre de don généreux de solidarité aux victimes de l'invasion allemande. Les citoyens de la libre Amérique ont organisé, avec une inlassable générosité, des ambulances et des hôpitaux, ont soutenu nos œuvres de guerre de leurs libéralités, ont sollicité l'honneur de combattre pour la cause du droit, à l'ombre de nos drapeaux [1]. L'histoire pourra dire que, dès l'ouverture des hostilités, le peuple américain n'a pas hésité à prendre, contre la barbarie, le parti de la civilisation. Et maintenant que sa dignité bafouée et ses intérêts méconnus par l'aveugle brutalité de la diplomatie allemande ont précipité la grande République dans le conflit, la fraîcheur de son enthousiasme et l'efficacité de son concours seront en proportion de sa foi dans la noblesse de sa cause. L'Amérique vibre de voir la bannière aux étoiles et aux bandes flotter à côté du drapeau tricolore de la France, enfin appelée à toucher les intérêts de son capital historique de désintéressement. A chacune des racines de l'arbre de la liberté, on trouve une idée française, une idée anglaise ou une idée américaine. Cette fraternité des âmes, qui a précédé la fraternité des armes, forme l'indestructible ciment du bloc de l'Occident libéral. L'expression « idées forces » peut présenter des sens divers et contenant chacun une parcelle de vérité.

Les hommes de la Révolution, qui avaient prétendu dégager des principes applicables à toutes les sociétés humaines, et qui avaient réussi en effet, avec l'admirable

1. V. dans le *Journal des Économistes* de mars 1917 l'analyse de la très belle communication de M. Raphaël-Georges Lévy à la Société d'Économie politique.

Déclaration des Droits, à secouer, dans l'ensemble du monde civilisé, les bases anciennes de l'ordre politique, devaient être naturellement tentés d'esquisser la même œuvre grandiose pour le droit politique international. Mais ils semblent avoir reculé devant les difficultés de la tâche : c'est à peine si les constitutions girondine et montagnarde, sous la rubrique des relations extérieures, affirment le principe de non-intervention ; la girondine y ajoute l'affirmation que la République française ne s'annexe pas des populations sans leur consentement : « Il faudrait, dit Cambacérès, discuter s'il ne serait pas nécessaire de dresser préalablement une déclaration du droit des gens, d'élémenter le système général de la pacification, et d'établir les données d'après lesquelles la République traiterait. Mais je crois que, dans le cours de cette discussion, nous serions arrêtés par une foule d'obstructions théoriques, auxquelles les intérêts et les circonstances forcent de substituer la pratique [1]. » Mais, si la Révolution n'est pas arrivée à constituer le *Corpus* du droit international nouveau, il n'en reste pas moins que ses principes devaient faire sentir leur influence sur ce domaine et aboutir à ce que le duc A. de Broglie, avec une nuance non dissimulée de dédain, appelait « la diplomatie du suffrage universel ». De la pensée révolutionnaire est né un « droit nouveau » que la Révolution n'a pas défini, qu'elle n'a même pas toujours observé, mais dont nous savons toutefois qu'il a été méconnu par le Congrès de Vienne. Les principes démocratiques se résument en somme dans la formule qui s'étale sur les murs de nos édifices publics, comme un précepte, et parfois comme un reproche à nos mœurs et à nos institutions : où en sommes-nous de la liberté, de l'égalité, de la fraternité des nations ?

1. Séance du 23 ventôse an III, *Moniteur* du 26, p. 718.

CHAPITRE PREMIER

LA LIBERTÉ DES NATIONS

PRINCIPE DÉMOCRATIQUE DES NATIONALITÉS

SOMMAIRE

Le droit international à la poursuite d'un principe.

SECTION I

Doctrines matérialistes et autoritaires du droit international monarchique : intérêts, frontières naturelles, politique de convenances, équilibre...

§ 1. — La doctrine de l'intérêt sous ses diverses formes : frontières naturelles, théorie des glacis, fatalisme géographique, économique, ethnique, appel de la mer...
§ 2. — Doctrines auxquelles le droit international monarchique attribuait une vertu pacificatrice. *a*) Respect des traités ; *b*) équilibre.

SECTION II

Doctrine humaine et libérale du droit international démocratique : principe démocratique des nationalités.

§ 1. — Solidarité historique du mouvement démocratique et du mouvement des nationalités.
§ 2. — Solidarité logique du principe démocratique et du principe des nationalités sainement entendu. — Déformation matérialiste, dans la doctrine allemande, de la notion morale de nationalité : fatalités d'histoire, de race, de langue, de religion... La nationalité fondée sur l'élément moral de la volonté humaine. — Les plébiscites. — Les Alliés luttent pour le principe démocratique des nationalités.
§ 3. — Brûlante actualité du principe des nationalités.

pourrait dégager dans l'évolution du droit public, une première période qui se caractériserait, d'abord par l'absence de l'idée de droit des sujets ou des peuples, ensuite par les deux principes de l'intérêt national au dehors, de l'autorité à l'intérieur.

Le premier mobile de l'activité d'un État à l'extérieur est naturel, spontané et, pour ainsi dire, physiologique : c'est la tendance à croître. Le cèdre, comme l'a dit Maximilian Harden, étend ses puissantes ramures et étouffe les arbrisseaux modestes qui tentent de végéter auprès de lui. Ainsi, la force d'un État s'exerce comme par une loi de nature, sans qu'on ait à mêler à la constatation de ce phénomène purement physique de croissance, des considérations de moralité ou de droit. Un sentiment correspond à ce phénomène, c'est l'égoïsme. Mais tandis que l'égoïsme individuel se dissimule à l'égal d'un vice, l'égoïsme national s'exalte comme une vertu : c'est « l'égoïsme sacré », c'est le patriotisme. Lorsque la vie nationale se concentre dans cette action extérieure en vue de la grandeur du pays, les querelles intérieures sont bannies comme germes de division, donc de faiblesse : par conséquent, pas de liberté politique qui entraîne la lutte des partis. Il ne saurait s'agir de *droits* des individus : ce sont des sujets, non des citoyens. Ils sont soumis au roi, les employés sont soumis au patron; à l'intérieur domine le principe d'autorité. Les sujets doivent se satisfaire de l'idée d'appartenir à une nation grande, glorieuse, puissante, de recevoir un rayon du Roi-Soleil, d'être les modestes artisans de la gloire de Napoléon. Comme il n'y a pas de droits pour les sujets, il n'y en a pas davantage pour les peuples. Tels sont les traits caractéristiques du droit public monarchique, qui sont d'ailleurs, on le voit, corollaires les uns des autres.

L'intérêt se manifeste d'abord dans une forme franche et brutale. Ainsi s'affirme-t-il dans l'antiquité : lorsqu'un État se sent plus fort que le voisin, il tend à l'absorber; les gouvernements de Rome obéissent à l'appétit de puissance, le peuple les appuie, parce que le pillage qui suit la conquête le dispense de l'impôt. Alors s'éta-

blissent ces empires fameux qui s'édifient sur les ruines de leurs voisins, jusqu'à ce que, à leur tour, ils s'écroulent, n'ayant d'autre base que la force, lorsque cette base se montre trop faible pour l'édifice monstrueux qu'elle est appelée à supporter. On s'exposerait à des illusions dangereuses si l'on croyait que deux dizaines de siècles aient suffi à changer l'humanité. « Il nous les faut », dit Bismarck au sujet des duchés danois ; et cette phrase exprime la cause véritable de l'agression contre le Danemark en 1864. Aujourd'hui encore, toute force tend à s'exercer; un État qui n'est pas profondément pénétré des principes démocratiques du droit, et qui se croit assez puissant pour ravir l'Empire du monde, ne manquera pas de l'ambitionner et, pour y parvenir, n'hésitera pas à déchaîner l'épouvantable fléau de la guerre, aggravé de tous les moyens techniques et de l'organisation raffinée que suppose une civilisation avancée. Mais, si les appétits conservent leur nature et leur puissance, leurs noms ont quelquefois changé; le monde moderne en a fait la théorie, leur a donné une allure doctrinale et dogmatique, leur enlevant quelque peu de l'apparence, mais seulement de l'apparence, de leur brutalité. La nation qui lutte pour la satisfaction d'un intérêt se présente comme obéissant à une force indépendante d'elle et qui lui est supérieure ; les nations se prétendent soumises à une série de *fatalismes*. C'est, par exemple, le fatalisme *géographique :* la nature a dessiné sur la surface du sol l'image du pays; il faut, pour que le pays réalise son unité géographique, qu'il arrive jusqu'à telle chaîne de montagnes, jusqu'à tel fleuve, jusqu'à telle mer. Comme l'a montré le professeur Hauser dans sa très intéressante étude historique sur les nationalités, les poètes du quinzième et du seizième siècle ont eu l'intuition des contours que l'image de la France devait dessiner sur la terre. Ronsard exhorte Henri II à aller « dedans les eaux du Rhin abreuver ses chevaux ». En 1601, Desarnauts écrit sa « première savoisienne », requête au Roi, afin qu'il s'empare de la Savoie de ce côté-ci des Alpes. On ne concevrait pas une France qui s'arrêterait à Toulouse : les Pyrénées sont la frontière naturelle

entre l'Espagne et la France; en lançant dans la Méditerranée la péninsule des Apennins, en traçant au nord l'arc des Alpes, la nature a dessiné la forme normale de l'État italien. Michel-Ange, Pétrarque, Machiavel créent l'idée d'une nation italienne supérieure à la poussière des États, d'une patrie idéale supérieure aux patries réelles. « La nature, disait Antoine Desarnauts, a borné les grands Empires de profondes mers et de hautes montagnes. » Il y a d'autre part une forme de distribution géographique qui tend normalement à disparaître : c'est l'enclave. A la veille de la Révolution, les États avaient des portions de leurs territoires, des portions d'eux-mêmes, perdues au milieu des territoires des autres États ; la France possédait ainsi Landau au milieu des terres allemandes, Philippeville et Marienburg, dans l'évêché de Liége; par contre, Montbéliard appartenait au duc de Wurtemberg, Mulhouse aux cantons suisses, Avignon au Pape. Il n'est pas douteux que c'est une mauvaise distribution géographique que celle qui fait dépendre l'administration d'une portion détachée d'un État d'un passage sur le territoire d'un autre État. Aujourd'hui, les *dépendances* d'un État, enclavées sur le territoire d'un autre État, sont à peu près complètement disparues : mais on peut citer des États enclaves : la République de Saint-Marin, enclavée en Italie; il y a aussi des enclaves imparfaites en ce qu'elles s'ouvrent sur deux États, ou bien en ce qu'elles ont une porte sur la mer libre : Lichtenberg, Andorre, Monaco. L'État enclavé est mis par la force des choses sous la dépendance politique, ou tout au moins économique, de l'État enclavant qui a une tendance naturelle à l'absorber. Cependant, cette théorie des frontières naturelles n'est pas seulement l'expression d'un sentiment analogue à celui du propriétaire rival qui prétend « s'arrondir »; ce n'est pas un désir mesquin qui a inspiré une des pensées traditionnelles de la politique française, de celle de Richelieu, de Louis XIV, et du Comité de Salut public : la pensée de la frontière du Rhin. C'est une pensée de sécurité. La théorie des frontières naturelles prend souvent en effet la physionomie de *théorie des glacis*. La

France serait plus en sécurité « derrière un fleuve ou une montagne que derrière un poteau-frontière timbré aux armes de la Prusse ». C'est trop souvent que les Barbares de l'Est nous ont envahis; plus de 20 fois au cours de l'histoire, 5 fois depuis la Révolution, 4 fois en un siècle; et à chaque fois, l'invasion s'est faite plus redoutable, avec des moyens plus perfectionnés, accompagnés chaque fois de crimes plus nombreux contre le droit international et contre l'humanité. D'autre part, notre capitale est placée trop près de notre frontière ouverte; elle forme un appât formidable pour une attaque brusquée. Cette situation crée à la France des droits particuliers : son droit à l'indépendance, à l'existence libre entraîne pour elle le droit à une frontière défendable contre un ennemi qui, depuis des siècles, fait profession de l'attaquer. C'est là un point capital que certains idéologues, partant de principes démocratiques que nous aurons dans la suite à indiquer, ont une tendance fâcheuse à trop oublier. La France a le droit et le devoir de vivre, pour elle d'abord et pour le monde, ensuite; elle peut s'en assurer la possibilité, serait-ce au prix de sacrifices que certains semblent redouter d'imposer à l'Allemagne même vaincue.

Je suis bien loin de prétendre que la géographie donne à un État fort le droit d'étendre sa souveraineté sur les pays qui le séparent encore d'une frontière qu'il considère comme infranchissable. Je sais aussi que la théorie des frontières naturelles, qui, historiquement, a certainement contribué à la formation des États, se heurterait aujourd'hui à de graves obstacles, par le fait du développement du sentiment national dans les populations. Mais, quelque respectable que soit l'attachement aveugle à certains principes inébranlables, je crois qu'il constitue une méthode vicieuse pour la solution des problèmes de la politique interne ou internationale. Quelques âmes, qui sont incontestablement des âmes d'élite, éprouvent une souffrance véritable à l'idée que quelques Allemands pourraient être, contre leur gré, arrachés à la grande Allemagne. Il ne faut cependant pas perdre de vue que le devoir de tout Français à

l'heure actuelle est de souhaiter que le plus grand nombre possible d'Allemands soient arrachés non seulement à leur patrie, mais à la vie elle-même; et que ce sont les Allemands qui nous ont imposé cet atroce devoir. Oh ! sans doute, évitons, dans toute la mesure du possible, de traîner à notre flanc une Vénétie, une Alsace-Lorraine, une Pologne. « Tous ceux qui vivent sous notre soleil y sont d'un cœur joyeux et libre. » Conservons cette bonne fortune... Et cependant, je compterais sur le caractère accueillant de la communauté française pour apaiser bientôt les revendications des annexés. Évitons surtout d'essayer de faire du français avec de la matière allemande. Mais ce n'est pas avec des principes absolus, ce n'est pas non plus avec de la sensibilité qu'il faut poser et aborder les problèmes internationaux. La question qu'il faut mettre au premier plan est cette question pratique : une bonne frontière française contre l'Allemagne est-elle une garantie pour la paix du Monde ? La solution appartient aux militaires et aux diplomates. Si elle est affirmative, à quoi faut-il s'attacher : à la destinée de quelques Allemands, ou à la vie de centaines de milliers de jeunes Français, menacés par une explosion nouvelle des appétits allemands ?...

La théorie traditionnelle des frontières naturelles, héritage du droit international monarchique, est donc, en bien des cas, parfaitement légitime, et il y aura lieu de la combiner avec les données du droit démocratique nouveau [1].

Les idéalistes respectables qui prétendent assujettir la France à un doctrinarisme inflexible ont-ils réfléchi aux encouragements qu'ils donnent aux agressions dont

1. Edouard Driault, *la République et le Rhin*, 1916; *les Traditions de la France et les problèmes de paix*, 1916. Ce problème des frontières stratégiques a peut-être perdu une *faible partie*, mais seulement une *faible partie*, de son intérêt depuis que l'expérience a démontré qu'on peut établir des tranchées et les défendre au milieu d'une plaine. J'ai été naturellement amené à prendre un exemple français ; il est aussi vrai que l'Italie ne peut pas être éternellement condamnée à conserver la « frontière de vaincus » qui lui a été imposée.

notre pays serait victime? L'agresseur, l'Allemand, peut nous attaquer impunément : il a des chances de gagner, aucune de perdre; s'il est vainqueur, il démembre la France; s'il est vaincu, il n'est pas démembré. Il a arraché à notre chair pantelante l'Alsace et la Lorraine, pour démontrer que la France pouvait être entamée, pour créer un précédent. La France innocente serait déchiquetée au nom des principes allemands; mais l'Allemagne criminelle serait protégée contre le châtiment par les principes français...

Les Allemands ont fait de cette théorie des « fatalités » d'ordre matériel un abus véritable dans la pensée de justifier leurs appétits : il y aurait un fatalisme géographique qui donnerait à un peuple fort, le droit de s'emparer de débouchés suffisants sur la mer : c'est pour obéir à ce fatalisme qu'ils ont rêvé de s'emparer du littoral de Calais à Anvers et ont sacrifié à cette ambition quelques centaines de milliers d'hommes; l'essor vers l'Adriatique, vers les côtes d'Asie Mineure, vers le golfe Persique, vers les provinces baltiques et leurs principaux ports, Riga, entre autres, ne serait qu'une conséquence de l'appel impérieux de la mer[1]; lorsque Lasson écrit en termes prophétiques que « l'Allemagne est le pays du Milieu (*das Land der Mitte*), le centre du monde[2] », il sous-entend que cette situation géographique appelle fatalement son pays, à exercer la maîtrise de l'Europe. L'Allemagne serait encore soumise aux *fatalités économiques* qui obligent un peuple industriel à s'emparer des matières premières, mines de charbon ou de fer[3]; aux *fatalités ethniques*, qui contraignent un peuple prolifique à prendre « sa place au soleil »; enfin, à diverses autres fatalités, dont nous re-

1. Un débouché libre sur la mer est incontestablement un besoin pour les puissances : la Serbie réclame un débouché sur l'Adriatique ; et la mainmise de l'Allemagne sur la Turquie a donné une acuité nouvelle à la volonté de la Russie d'avoir la maîtrise des Détroits, unique porte pour elle sur la Méditerranée.

2. *Deutsche Art und deutsche Bildung*, 1916, p. 12.

3. Fernand Engerand, *les Frontières françaises et la force allemande*, 1916.

parlerons : la *fatalité raciale*, qui oblige le peuple qui incarne la pureté d'une race, qui a le dépôt de ses traditions, à soumettre à son autorité les « frères » de la même race; la fatalité de la culture supérieure qui prédestine le peuple allemand à être le chef d'orchestre du concert nouveau des nations, etc. L'énoncé de ces théories rappelle celles que pourrait soutenir un professeur de philosophie, qui se prendrait pour un surhomme, se reconnaîtrait à ce titre des droits sur les biens de ses voisins, deviendrait ce qu'on appelle vulgairement un cambrioleur, et serait finalement obligé de se défendre devant la cour d'assises ou le tribunal correctionnel. Les Allemands excellent à présenter, souvent sous une forme mystique, l'idéologie de leurs appétits. Ils ont toujours, toute prête, pour justifier tous leurs actes, toute une métaphysique d'imposture : ils sont, comme disait Nietzsche, *das Teusche Volk*, le peuple qui trompe.

§ 2. — Doctrines auxquelles le droit international monarchique attribuait une vertu pacificatrice : a) respect des traités; b) équilibre.

A côté de ces doctrines matérialistes, fondées sur l'intérêt, le droit international des monarchies avait dégagé deux principes auxquels il attribuait une vertu de pacification : le principe du respect des traités, le principe de l'équilibre.

L'idée première qui surgit, c'est d'arrêter, une fois pour toutes et à toujours, l'état de l'Europe et du monde par une série de traités que les États signataires, ayant engagé leur honneur de contractants, seraient tenus de respecter. C'était l'ambition de Metternich et des auteurs des traités de 1815. Mais le respect des traités est manifestement impuissant, par lui-même et à lui seul, à assurer la paix internationale. Un traité, dit-on, est un contrat, qui engage avec leur signature, l'honneur des contractants. Oui, c'est un contrat, mais un contrat souvent vicié; il n'est pas toujours cet échange libre

des volontés que définissent les juristes : il est trop souvent l'acte par lequel le vainqueur impose sa loi au vaincu, par lequel il réalise sa victoire et prétend s'en assurer les fruits; lorsqu'il n'est pas la conclusion d'un conflit armé, il peut être le résultat de cette « guerre perlée » dont les Allemands encore ont fait la théorie : le faible subit la loi du fort. De pareils traités, viciés dans le consentement du faible, ne peuvent avoir d'autre durée que celle de cette faiblesse elle-même. Les intentions d'un traité ne sont jamais perpétuelles : elles sont toujours limitées par cette clause expresse ou sous-entendue : *rebus sic stantibus*. Un traité est fait en vue d'une situation internationale et tombe lorsqu'elle se modifie. Il y aurait beaucoup à dire sur cette doctrine...

Même si les choses restent sans changement, il faut toujours compter qu'il y a des nations loyales et des nations déloyales. Il y a des nations qui tiendront à honneur de respecter leur signature, et d'autres qui n'auront de souci que de fuir des engagements qui leur pèsent : « On ne peut exiger d'aucun État, écrit Bernhardi, que pour l'amour *d'un engagement reposant sur le droit positif*, il mette en jeu son existence, quand celle-ci peut être mieux et plus sûrement assurée par d'autres voies. » Et plus récemment, dans la *Deutsche Tages Zeitung*, le comte Reventlow appliquait cette doctrine aux affaires de Grèce : « Ni le roi, ni les hommes d'État grecs ne peuvent méconnaître que ce serait un délit de sacrifier les intérêts et l'avenir du pays sur l'autel d'un traité qu'on ne saurait plus mettre en harmonie avec la situation actuelle. » Il y a, en Allemagne, toute une littérature juridico-politique dirigée contre les traités. Elle porte d'abord contre les conventions de la Haye : il faut compter, plutôt que sur des traités écrits, sur l'esprit humain et la nature chevaleresque de l'armée allemande. D'une façon générale, au-dessus du droit positif méprisable, s'élève le droit moral ou biologique. L'épithète « moral » est là pour faire illusion ; ce qui est important, c'est l'adjectif *biologique*.

Le droit *biologique*, si ces deux mots peuvent être

accouplés, peut justifier tous les actes, même ceux qui sont le plus directement en contradiction avec la notion traditionnelle de la justice : une certaine science biologique enseigne en effet la lutte pour la vie et l'élimination des faibles par le fort. Le droit de l'Allemagne est celui du cèdre qui étouffe les arbustes sous ses puissantes ramures. L'Allemagne a ainsi deux droits à sa disposition : le droit positif ou droit écrit, quand elle se sent faible; le droit moral ou biologique, quand elle se croit la plus forte. La Belgique n'avait pour elle que le positif; l'Allemagne avait le droit supérieur, moral ou biologique. C'est la diplomatie du chiffon de papier. Ce ne sera pas un des moindres crimes de l'Allemagne d'avoir tué nombre des grandes idées pour lesquelles luttait depuis un demi-siècle la France démocratique.

Le traité, passé entre les gouvernements, peut encore ne pas être en conformité avec les droits, avec les aspirations, avec les volontés des peuples. C'était le caractère dominant des traités de 1815. Alors, une politique étrangère fondée seulement sur le respect des traités se résume dans la consolidation et la légitimation de l'injustice. Quelle complexité toujours croissante et insondable, dans ces problèmes! Où pourrons-nous trouver le roc solide sur lequel nous établirons le droit international? Nous voilà bien obligés de reconnaître qu'il y a un droit supérieur au droit positif reconnu par les traités!

Certains juristes éminents, au premier rang desquels se place le professeur Pillet[1], se sont faits les apologistes du *statu quo*. Le jurisconsulte, disent-ils, a le devoir de faire la théorie de la société existante, soit entre les individus, soit entre les nations. Autrement, on crée le mouvement incessant, la perpétuelle incertitude, dans laquelle toute vie sociale est radicalement impossible. — Il est impossible de méconnaître la grande somme de vérité qu'exprime cette tendance. Il y a incontestablement, dans l'histoire des peuples, des

1. *Le droit international est-il une science inique et malfaisante?* dans *Revue du droit public*, 1904, p. 449.

époques où il faut marquer un temps d'arrêt, dresser un bilan, consolider des bénéfices, stabiliser les résultats acquis. Mais on ne peut arrêter le progrès. La conciliation entre le besoin de stabilité et la nécessité du progrès est un problème infiniment délicat qui ne se laisse pas résoudre par une formule simpliste. C'est d'ailleurs un des obstacles les plus graves à l'établissement de cet état de droit auquel aspirent bien des idéalistes : on ne peut établir un organisme juridique et une force internationale appelée à sanctionner ses décisions qu'avec la mission de maintenir le *statu quo*. Or, on ne peut prétendre maintenir éternellement le *statu quo* que si tous les désirs, toutes les aspirations des peuples sont satisfaits. Avec le *statu quo*, au lendemain de 1815, l'Allemage et l'Italie seraient restées de pures « expressions géographiques », et la Grèce, la Bulgarie, la Roumanie, la Serbie seraient encore soumises à la puissance du Turc.

Les traités ne seront stables, ils ne seront respectés que s'ils répondent à une idée supérieure qui mérite et appelle le respect. Or, la seule idée qu'ait dégagée le droit international monarchique, c'est l'idée de l'équilibre européen. Il s'agit d'empêcher une puissance quelconque de devenir suffisamment forte pour menacer l'indépendance des autres ; l'équilibre n'est évidemment recherché qu'entre les grandes puissances ; mais les puissances secondaires en profitent par contre-coup. La règle de l'équilibre aura en effet pour conséquence d'empêcher une puissance quelconque de s'assujettir une puissance secondaire, parce que cette annexion pourrait avoir pour conséquence de détruire à son profit l'équilibre européen. Ainsi, la rivalité des grandes puissances est la garantie de l'indépendance des petites. D'autre part, les petites puissances sont les agents de l'équilibre : elles le rétablissent en se coalisant lorsqu'il est menacé par une puissance. Elles sont appelées à jouer un rôle pacificateur : les anciens Germains, pour éviter les attaques brusquées de leurs voisins, s'entouraient, au témoignage de César, d'une zone inculte et dévastée : la théorie de l'équilibre appelle à un rôle

analogue les petites puissances, se portant tantôt d'un côté, tantôt de l'autre, invoquant tour à tour l'un ou l'autre de leurs puissants voisins, et constituent entre ces derniers des *tampons* qui amortissent les chocs, et peuvent ainsi empêcher les conflits sanglants. La création de la Grèce, de la Belgique a été due ainsi à une pensée d'équilibre; la Pologne aurait dû être sauvée au nom de la même idée qu'elle contribuait à réaliser. Cette théorie met les petits États sous la tutelle et la garantie des forts; elle les défend contre les annexions obtenues par la séduction aussi bien que par la force ou la menace. Elle maintient entre les grandes puissances une égalité salutaire, elle assure l'existence des petites.

Aussi Thiers, qui, sous le second Empire notamment, s'était fait, contre « le principe faux, puéril, détestable des nationalités », le champion de la théorie de l'équilibre, ne craignait pas d'affirmer qu'on pouvait aussi l'appeler la théorie de « l'indépendance des nations. La préoccupation continuelle des puissances de l'Europe, c'est, après le soin de leur propre grandeur, de veiller sans cesse les unes sur les autres, pour qu'aucune d'elles ne menace la sûreté commune, et, s'il y en a une qui, par les prétentions qu'elle affiche, par les forces qu'elle déploie, menace l'indépendance des autres, on se réunit contre elle pour la réduire ou la contenir. Puis, le but atteint, si une de celles qui ont aidé à l'atteindre, devient inquiétante à son tour, c'est contre elles qu'on se réunit et qu'on dirige toutes les forces. Et comme, dans cet effort continuel, l'idée d'un certain équilibre à établir entre les nations est présente à tous les esprits, le mot d'équilibre se trouve aussi dans toutes les bouches, et il devient l'expression technique de cette politique qu'on appelle la politique de l'équilibre euro-

1. « Le premier de nos intérêts, dit le *Journal de Genève*, 15 décembre 1915, c'est qu'aucun de nos voisins n'acquière une puissance telle qu'elle lui donne en Europe une véritable hégémonie. La toute-puissance d'un grand État, voisin de la Suisse, fut toujours pour elle dans le passé, et sera toujours dans l'avenir un danger mortel. »

péen. Écartons ce mot technique, usé, qui déplaît aux générations présentes, et traduisons-le par son sens véritable. Quelle est cette politique ? C'est la politique de l'indépendance des nations. C'est cette politique qui distingue essentiellement les nations modernes des nations antiques; c'est à cette politique que l'Europe moderne a dû d'échapper à la monarchie universelle qui, sous Alexandre et ses successeurs, puis sous les Césars, a fait perdre aux nations antiques leur liberté, leur dignité, leur civilisation. La France a été providentiellement destinée à maintenir cet équilibre ». « Ce fameux équilibre européen, disait encore le duc A. de Broglie, c'est la défense naturelle des peuples organisée, par avance, pour suppléer au défaut de la protection légale... C'est la charte fédérative de la société européenne. » C'est qu'en effet l'équilibre européen suppose une solidarité active entre les puissances; dans l'antiquité, les nations se trouvaient en état d'hostilité perpétuelle, le système d'équilibre lui substitue un État de solidarité. Il y a une répartition convenue entre les puissances; et ensuite, un engagement exprès ou tacite de ne pas l'altérer sans le consentement commun. Il faut en principe la ratification de l'Europe entière pour tout changement quel qu'il soit. Tel État ne peut s'agrandir parce qu'il menacerait les autres; tel autre ne peut être affaibli, parce que sa force est un élément de l'équilibre. La théorie de l'équilibre est donc bien autre chose, dit le duc de Broglie, qu'un pur expédient de politique. « C'est vraiment le lien, c'est la charte de la république chrétienne, c'est le pacte constitutif d'une grande fédération d'États dans lesquels tous, ayant le droit à la même indépendance, sont placés réciproquement sous la garantie l'un de l'autre, et tenus également de concourir au maintien du tout [1]. »

Quel était donc l'organe au moyen duquel l'Europe consentait aux modifications nécessaires au maintien de l'équilibre ? C'étaient les conférences, les congrès. Jamais il n'y en eut tant que sous la monarchie cons-

1. *Diplomatie du suffrage universel*, p. 19.

titutionnelle de 1814 à 1848. Peut-être ont-ils contribué à maintenir une période relativement longue de paix ; ils ont abouti dans tous les cas, avec un minimum d'effusion de sang, à deux créations importantes : la Belgique qui nous a séparés d'un voisin jaloux que le congrès de Vienne avait installé à nos côtés, et la Grèce[1].

Cette politique de solidarité dans l'équilibre s'impose aux nations et l'équilibre se venge par lui-même des atteintes que l'Europe lui laisserait porter. En 1870-71, l'Europe a manqué à sa mission historique : la France, disait-elle, aura beau être démembrée, il y aura toutours une France. C'est vrai. Mais il n'y a plus eu d'Europe. Et bien des nations paient aujourd'hui leur abstention coupable d'il y a quarante-cinq ans.

Cette notion de l'équilibre européen était à la base des traités de Westphalie (1648) : les puissances, négociant à Munster et à Osnabrück, s'efforcèrent d'établir une répartition des forces telle qu'aucune puissance ne pût menacer l'indépendance des autres ; en particulier elles prirent les mesures nécessaires pour empêcher l'unification de l'Empire allemand, qu'elles considéraient comme un grave danger pour l'indépendance de l'Europe et pour la paix du monde. L'équilibre était établi au profit de la France et contre l'Allemagne. Au traité d'Utrecht (1713), Louis XIV est obligé de renoncer pour lui et pour tous ses successeurs à une réunion des couronnes de France et d'Espagne : l'équilibre est cette fois-ci maintenu contre la France.

L'équilibre est une des clauses du testament politique des Bourbons. Vergennes est un de ceux qui ont poursuivi avec le plus de netteté ce programme de désintéressement : la France doit chercher sa force non dans son propre agrandissement, mais dans l'impuissance de

1. Quelles que soient les déceptions que nous réserve la politique de la Grèce, peut-on dire qu'il eût mieux valu, à un point de vue quelconque, qu'elle restât turque ? — Cette observation, écrite il y a de longs mois, prend une force nouvelle au moment où s'imprime ce livre, alors que, la Grèce refaisant son unité sous le gouvernement de Venizelos, a déclaré la guerre aux empires du Centre.

ses voisins à la dominer. Ces principes, abandonnés par la Révolution pour celui des nationalités et celui des frontières naturelles et d'autres encore, sont ceux de Louis XVIII qui s'efforce de les faire triompher au Congrès de Vienne.

Un des soins de l'ancienne politique royale était de veiller jalousement sur le maintien du caractère fédératif, divisé, dispersé de l'Allemagne. Mais cette mosaïque gothique de duchés, de principautés heurte l'esprit logique de Sieyès et aussi celui de Napoléon : l'Empereur prétend mettre de l'ordre dans tout cet empirisme, et c'est de cette entreprise d'unification qu'est sortie l'unité allemande après l'unité italienne[1].

L'acte de Vienne est non seulement basé sur la théorie de l'équilibre, mais il l'invoque expressément : « Voulant, dit le préambule, établir une paix solide fondée sur une juste répartition des forces entre les puissances... » Mais l'épithète « juste » ne correspond ici à aucune idée de morale ; elle est employée en un sens purement dynamique : elle indique seulement que l'on prétend arriver à un équilibre purement matériel, analogue à celui qu'on obtient sur une balance, même avec de faux poids. C'était un équilibre dirigé contre la France au profit de l'Angleterre, de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse. Il y a, au lendemain de 1815, une Europe agissante, qui dirige ses efforts tant en faveur du maintien de la répartition de forces alors opérée que contre toute modification des institutions politiques internes dans un sens libéral.

La politique de l'équilibre a épargné à l'Europe la réalisation des trois rêves de monarchie universelle conçus par Charles-Quint, par Louis XIV, par Napoléon. Faut-il rapprocher de ces grands noms celui de Guillaume II ? En effet, après la période d'éclipse, ouverte par la diplomatie du second Empire, la politique de l'équilibre a été recréée, il y a un quart de siècle, par la menace toujours croissante des ambitions allemandes. L'Alliance franco-russe, puis la Triple-Entente sont sorties de la logique

1. Fagniez, *Correspondant*, 25 novembre 1915.

même des circonstances pour répondre aux tentatives de l'Allemagne, maîtresse de la Triple-Alliance. Et ce qui projette un faisceau éblouissant de lumière sur la grande utilité pratique de la théorie de l'équilibre, c'est précisément l'opposition que lui fait l'Allemagne. Le 25 août 1915, la *Norddeutsche Allgemeine Zeitung* publiait le texte des commentaires officiels de M. de Bethmann-Hollweg, à la suite des documents tirés des archives belges ; on pouvait y relever ce passage caractéristique : « Les toasts prononcés à cette occasion (l'entrevue à Petrograd du tsar et du président Poincaré) ont *prôné l'équilibre européen*, c'est-à-dire l'écrasement de l'Allemagne » (*Gallen dem europœischen Gleichgewicht, das heisst, der Niederhaltung Deutschlands*). Ainsi, *habemus confitentem reum :* l'équilibre européen, c'est-à-dire l'indépendance des États, grands ou petits, forts ou faibles, mais tous maîtres de leurs destinées, est incompatible avec la conception que les gouvernants de l'Allemagne se sont faite du rôle que ce pays est appelé à tenir dans le monde. Les événements dont nous sommes les témoins semblent confirmer les avertissements prophétiques qu'en 1863 le duc A. de Broglie adressait « à tous ceux qui ont l'honneur de gouverner la France : Ne laissez personne grandir sans votre aveu, ni derrière le Rhin, ni derrière les Alpes, ni dans la Méditerranée, et si on vous raille de votre prudence, vous direz que c'est Henri IV, Richelieu et Napoléon qui vous l'ont dit[1] ».

Il est cependant évident qu'en dépit de ses avantages, la politique de l'équilibre ne peut suffire aux aspirations de l'humanité vers l'établissement d'un régime de justice permanente entre les nations. Il est d'abord infiniment délicat de doser les forces de façon à réaliser cet équilibre ; ces forces sont par leur nature essentiellement mouvantes, en sorte que l'équilibre réalisé est essentiellement instable : les forces peuvent se modifier à l'intérieur de frontières immuables, la population peut s'accroître, les armements peuvent être poussés,

1. *Diplomatie du suffrage universel*, p. 28.

le commerce peut prospérer, l'industrie peut prendre un essor nouveau. L'équilibre est ainsi modifié alors que la distribution des territoires reste la même. Les États seront ainsi amenés à reprocher à un autre sa prospérité, qui peut le rendre menaçant pour les autres. Une surveillance réciproque et méfiante devient nécessairement la politique des grands États.

Dans le droit monarchique, il fallait compter encore avec une autre cause de rupture de l'équilibre : c'était la transmission des trônes suivant les règles du droit privé : un prince peut trouver un trône dans un héritage ou dans la dot de sa femme. L'Europe ne laisse libre jeu à ces règles dynastiques que si elles ne semblent pas menacer trop directement la sécurité commune. Charles-Quint partage entre deux branches de sa famille les trônes d'Espagne et d'Autriche dont la réunion alarme l'Europe ; Louis XIV est obligé de consentir à la séparation perpétuelle des trônes d'Espagne et de France...

On devine dans ces conditions que la politique de l'équilibre ouvre le champ à des combinaisons diplomatiques perpétuelles, à des conférences, à des congrès, où se donnent jeu ces diplomates de l'école dite classique dont nous avons essayé ailleurs d'esquisser le portrait [1].

Cette politique ne paraît pas d'ailleurs avoir eu dans l'histoire une vertu particulièrement pacifique : elle peut justifier une guerre *préventive* faite à un État pour l'empêcher de devenir trop puissant. Ainsi, la campagne de Crimée a été motivée par la crainte de voir la Russie devenir trop puissante au détriment de l'Empire turc. Tout État a le droit de faire la guerre pour s'agrandir, les autres États ont le droit de faire la « guerre d'équilibre » pour l'en empêcher [2]. Ce qui caractérise cette politique, c'est l'absence d'un principe supérieur à cette répartition purement matérielle des forces. La Sainte-Alliance invoque sans doute les « préceptes de justice, de paix, de charité » de la religion chrétienne [3]. Mais la justice ainsi conçue est encore infiniment loin des

1. V. *supra*, 1re partie, ch. II.
2. Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. X, chap. II.
3. Traité du 26 septembre 1815, *Moniteur*, 1816, n° 37.

notions nouvelles lancées dans le monde par la Révolution. En effet, dans tous ces dosages savants, dans ces combinaisons raffinées, il n'est tenu aucun compte des aspirations, des désirs, de la religion, de la volonté des peuples. Les gouvernements représentés à Vienne en 1814 prétendaient poursuivre une *politique de convenances* : mais il s'agissait des convenances des gouvernements, et aucunement des convenances des peuples. Les « âmes » sont distribuées par les diplomates comme de simples pions sur l'échiquier européen. Si l'on considère par exemple l'histoire des Pays-Bas on s'aperçoit que les convenances de leurs habitants ont été pendant bien longtemps oubliées : au dix-septième siècle, ils appartiennent à l'Espagne : il semble utile à l'équilibre que la France soit enserrée au nord et au midi ; et d'autre part, l'Espagne ainsi partagée en deux parties n'est pas menaçante. En 1815, la Belgique est soumise à la Hollande, parce qu'il importe encore de maintenir la France par un grand État hollandais. L'Europe de 1815, de Metternich, de la Sainte-Alliance supporte que des populations de race européenne et de religion chrétienne restent soumises à la domination oppressive du Turc parce que, à un moment donné, l'intégrité de la Turquie apparaît comme un élément de l'équilibre européen. Pour le même motif, les populations de race, de langue, de religion, d'aspirations diverses restent groupées sous l'autorité du gouvernement autrichien. La théorie de l'équilibre empêche ainsi certains États composites de se désagréger ; elle empêche aussi la concentration en un État unique de peuples qui, réunis, formeraient un État homogène. « L'Italie, dit Metternich, n'est qu'une expression géographique. » Au nom de l'équilibre on déchiquette des groupes ethniques naturels, pour en former par ailleurs d'artificiels.

Il en est résulté naturellement que les grandes assises européennes, qui ont prétendu régler le sort des nations sans se préoccuper de leurs droits et de leur volonté ont été impuissantes à établir, comme elles le prétendaient, la paix du monde. L'insurrection polonaise de 1830, le soulèvement de la Hongrie en 1848, les mou-

vements, aux mêmes dates, de la Lombardie et de la Vénétie contre l'Autriche, ensuite la guerre d'Italie ont été les conséquences des décisions empiriques et d'ailleurs imprévoyantes prises par les diplomates réunis à Vienne en 1815 après la chute de Napoléon.

De même, il ne serait pas nécessaire de forcer beaucoup l'interprétation des événements, pour voir, dans le Congrès de Berlin de 1878, l'origine de la guerre actuelle : la victoire de la Russie venait de déblayer le terrain d'un obstacle traditionnel à l'application des principes démocratiques : la domination turque. Il y avait dans les Balkans des populations qui ne demandaient qu'à vivre libres; mais la préoccupation des congressistes n'était pas dirigée du côté des principes; il s'agissait seulement d'empêcher la Russie de recueillir le fruit de sa victoire, et aussi, chez les congressistes influencés par Bismarck, de favoriser l'Autriche-Hongrie. Permettre aux nationalités de se développer librement, c'eût été, aux yeux des congressistes, favoriser les progrès du slavisme, objet de la haine envieuse des Magyars. Alors que le traité de San-Stefano, signé directement entre la Russie et la Turquie, donnait complète satisfaction à la nationalité bulgare, le Congrès de Berlin marchandait avec elle : la partie nord de la Bulgarie avec Sofia, pour capitale, était érigée en principauté tributaire, tandis que la partie sud, dite Roumélie orientale, et la Macédoine restaient entre les mains des Turcs. D'autre part, la Bosnie-Herzégovine était affranchie de la tyrannie séculaire des Turcs, mais pour être placée arbitrairement sous la tyrannie de l'Autriche-Hongrie qui recevait le droit d'administrer ces provinces, prélude évident de l'annexion complète réalisée quelques années plus tard. En implantant ainsi l'Autriche-Hongrie dans les Balkans et dans les pays limitrophes de la Serbie, le Congrès de Berlin créait contre ces pays une menace qui a éclaté au mois de juillet 1914.

Mais la Révolution — qui d'ailleurs n'a pas toujours été elle-même fidèle aux principes qui lui doivent leur fortune — a donné, aux peuples, conscience de leurs droits. Dans la conception monarchique, interne et in-

ternationale, les territoires et les peuples sont des objets de droits pour les gouvernements : les habitants sont liés à la glèbe, et ils suivent les destinées du sol : ils sont transmis par vente, échange, mariage, succession ab intestat ou testamentaire, conquête. Au contraire, dans la conception démocratique, individualiste et humanitaire qui est issue de la philosophie du dix-huitième siècle, le peuple est sujet de la souveraineté : c'est au peuple, en qualité de souverain, qu'il appartient de décider de son régime politique et même de l'État auquel il doit appartenir. Désormais ce ne sera plus le hasard, ni l'arbitraire d'une combinaison diplomatique, ni un dosage de forces entre puissances rivales qui détermineront le groupement politique auquel devront être soumis un territoire et sa population : ce sera la volonté de cette population L'avènement de la démocratie dans le droit international a pour conséquence immédiate le *principe des nationalités*.

SECTION II

DOCTRINE HUMAINE ET LIBÉRALE DU DROIT INTERNATIONAL DÉMOCRATIQUE : PRINCIPE DÉMOCRATIQUE DES NATIONALITÉS.

En faisant partir de la Révolution l'histoire du principe des nationalités, je ne prétends pas que sur ce point, comme sur bien d'autres, on ne puisse découvrir dans les périodes antérieures, des racines lointaines de la pensée révolutionnaire. Le patriotisme, d'où découle en somme l'idée de nationalité, n'est pas une invention des hommes de 1789. Jeanne d'Arc en reste la plus pure incarnation. Ronsard s'en est fait le poète. Le peuple français et les États protestèrent contre les traités de Brétigny et de Madrid, par lesquels les Rois avaient cédé des portions du territoire français sans le consentement des intéressés. Les historiens protestants s'attachent à démontrer que la Révolution n'est qu'une suite de la Réforme. Luther a parlé aux Allemands dans leur langue; il a traduit le Bible. Il s'en est suivi la

« nationalisation de la prière » et la nationalisation des idées... D'autre part, s'il y a eu bien des publicistes autoritaires et antidémocrates parmi les premiers réformateurs, l'idée du sacerdoce universel contenait le germe de l'idée de la souveraineté nationale qui est à la base de l'idée de nationalité [1]...

En réalité, quelles que soient les sources infimes et lointaines auxquelles on puisse faire remonter ce fleuve majestueux, la Déclaration des Droits reflète toute la clarté, la richesse, la générosité de la pensée française au dix-huitième siècle.

Si d'ailleurs il est possible de discuter à la Révolution le mérite de l'originalité, on ne peut pas lui enlever celui du rayonnement. Si elle n'a pas complètement inventé ses propres idées, c'est elle qui a eu le génie nécessaire pour les faire triompher.

Du point de vue qui nous intéresse en ce moment, les conséquences de la Révolution ont été particulièrement importantes. Elle a d'abord tourné, vers les institutions intérieures, les préoccupations générales jusque-là principalement orientées vers l'extérieur. Sans abandonner la pensée de la grandeur internationale du pays, elle a prétendu introduire dans l'organisation interne de l'État l'idée de droit : l'idée de droit dans la cité, d'où naissent les questions politiques; l'idée de droit dans la société, d'où naissent les questions sociales. Le mot même de *question* entraîne l'idée de controverse, de division, de partis, de querelles intérieures et par conséquent d'une certaine faiblesse. Les nations antidémocratiques, antilibérales, unifiées sous le despotisme, conservent de ce chef une certaine supériorité dans l'agression. L'idée de droit a en elle une force incompressible d'expansion : elle doit s'étendre des individus aux peuples. Une nation forte devra conserver, sans

1. Hauser, *le Principe des Nationalités*. Alcan 1916. Le professeur Hauser propage ainsi une idée chère aux auteurs allemands et notamment à Jellinek qui l'a développée dans son étude sur la *Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen*. Je renvoie à ce que j'ai dit dans ma communication sur la Responsabilité des professeurs allemands de droit public, *Bulletin de la Société de Législation comparée*, 1916, p. 142.

doute, ses possibilités d'agrandissement : mais elle s'imposera des principes stricts dans son action extérieure : respect des nations constituant des personnes morales parfaites, dans tous les cas, poursuite d'un certain idéal de civilisation. Et de la notion de droit des peuples, découle l'idéal d'une société internationale de laquelle serait banni le règne de la force, réduite à n'être qu'un instrument au service de la justice.

§ 1. — Solidarité historique du mouvement démocratique et du mouvement des nationalités.

L'idée de nationalité est la conséquence directe de l'idée de la souveraineté nationale; ou plutôt, elles ne sont qu'une seule et même idée : l'idée de la possession de soi-même par une nation; l'idée que la nation se gouverne elle-même, qu'elle n'est pas gouvernée par une puissance étrangère. Comme l'a dit Kant, dans son traité *De la Paix perpétuelle*, où il se borne à transposer sur le domaine de la philosophie morale, des idées puisées à la source du *Contrat social*, un État n'est pas un patrimoine, c'est une personne qui, seule, peut disposer d'elle-même, qui jouit de la liberté intérieure, et de la liberté extérieure. La Révolution ne se borne pas, d'ailleurs, à lancer des idées grosses du principe des nationalités. Elle proclame nettement le principe lui-même La Constituante ne se décida à annexer Avignon qu'à la veille de sa propre séparation, le 14 septembre 1791, et elle le fit dans les termes suivants qui consacrent la souveraineté populaire extérieure : « L'Assemblée nationale déclare qu'en vertu des droits de la France sur les États réunis d'Avignon et du Comtat-Venaissin et... *conformément au vœu librement et solennellement émis par la majorité des communes et des citoyens de ces deux pays pour être incorporés à la France*, lesdits deux États réunis font, dès ce moment, partie intégrante de l'Empire français... »

Elle proclame nettement le principe lui-même. « La Révolution française, disait Condorcet dans son fa-

meux exposé du 20 avril 1792, professe que chaque nation a le pouvoir de se donner des lois. » Carnot, dans ses circulaires, affirme que la République n'opèrera jamais d'annexion sans le consentement des populations intéressées. Cette idée apparaît dans la formule de la *réunion* de Mulhouse à la France. « La République de Mulhouse *se donne* à la République française ». Le 21 octobre 1792, deux notables de Nice, Blanqui et Veillon, partaient pour Paris, chargés d'une adresse à la Convention : le comté voulait devenir français. La Convention reçut les délégués avec honneur et sympathie : mais elle décréta qu'elle ne pouvait décider d'une annexion sans l'avis du peuple lui-même : et, le 25 novembre 1792, toutes les communes du ci-devant comité, sauf quatre, encore occupées par l'ennemi, votaient leur réunion à la France : c'est cet événement que commémore la colonne de la Réunion. — La Constitution girondine tient à faire, du principe du droit démocratique, l'objet d'une proclamation dogmatique et, pour ainsi dire, *ex cathedra*. « La République française renonce solennellement à réunir à son territoire des contrées étrangères, sinon d'après le vœu librement émis de la majorité des habitants, et dans le cas seulement où les contrées qui solliciteraient cette réunion, ne seront pas incorporées et unies à une autre nation, en vertu d'un pacte social, exprimé dans une constitution antérieure et librement consentie[1]. » Sans doute, la Révolution n'a pas toujours été fidèle au principe qu'elle était la première à proclamer : elle adoptera conjointement d'autres principes directeurs de sa politique étrangère — frontières naturelles, propagande violente des idées démocratiques; mais il lui arrivera aussi de méconnaître directement le droit démocratique, elle dissimulera par exemple des annexions véritables, comme celle de Genève, sous les apparences de réunions volontaires, rendant ainsi un hommage de forme au principe qu'elle viole dans le fond. Cela n'est pas d'ailleurs pure hypocrisie : pour faire accepter une annexion à une opinion publique pénétrée des principes de la démo-

1. Titre XII, art. 2.

cratie, les gouvernants ou les diplomates essaient de présenter ces annexions comme réclamées par les intéressés. C'est un peu ce que fit Desportes à Genève [1].

Lorsque les idées démocratiques perdent de leur ferveur avec l'avènement du Directoire, le principe des nationalités perd aussi de sa force, cesse de recevoir même cet hommage extérieur. Après la campagne d'Italie, le Directoire constitue des républiques transalpines, mais leur impose des constitutions sans consulter le vœu des habitants. Lors du traité de Campo-Formio (15 octobre 1797), on vit la France, revenant aux errements des traités de Westphalie, participer à la distribution de territoires sans s'enquérir de la volonté des habitants, ni même de la souveraineté : l'Autriche cède Liége, les Pays-Bas, Juliers et une partie du Palatinat qui n'étaient pas à elle; de son côté, la France cède la Vénétie qui ne lui appartenait pas. Aussi — nouvelle illustration de l'idée de solidarité entre la liberté démocratique et le principe des nationalités — la France, infidèle, en droit international, au principe de la souveraineté populaire, le verra ajourné chez elle [2].

De 1800 à 1830, éclipse de l'idée de souveraineté populaire dans toute l'Europe, y compris la France : éclipse par conséquent du principe des nationalités, dans la politique de Napoléon et dans celle du Congrès de Vienne.

Napoléon brasse pays et peuples au gré de son caprice. Il en est qui, par sa volonté, changent de maître tous les deux ans. La France est moins pour lui un État

1. Félix Desportes, entré dans la carrière diplomatique par la protection de Dumouriez, a trompé le Directoire pour en obtenir l'annexion de Genève : « Une députation solennelle, lui écrivait-il, précédée d'une foule de citoyens qui faisaient retentir l'air des cris de « Vive la grande Nation ! Vive le Directoire exécutif ! » est venue m'annoncer cette résolution (d'être annexé à la France). J'ai accepté en votre nom le vœu du peuple genevois... » V. Frédéric Barbey, *Félix Desportes et l'annexion de Genève à la France*, 1794-1799, Genève, 1915.

2. Sur les caractères souvent contradictoires de la politique étrangère de la Révolution, voir les pages synthétiques de M. Fagniez, « Deux peuples et deux politiques », dans *Correspondant*, 25 novembre 1915, p. 717.

national que la base d'une monarchie universelle qui aurait étouffé les vies nationales particulières. Cependant cette méconnaissance si complète du principe des nationalités a servi à le dégager : la conscience d'une nation s'affirme par l'opposition à une volonté qui prétend la détruire. Les savants et les penseurs allemands, Fichte en tête, dégagent la pensée d'une Allemagne unique, assez forte pour résister à un nouveau Napoléon. La Prusse, qui mène la lutte contre le conquérant, peut se donner comme la patronne de l'indépendance des peuples. La politique des nationalités de Napoléon III achèvera ce que l'oncle avait commencé. D'autre part, la formation du royaume italien a créé dans la péninsule une conscience profonde, active, d'une unité morale couronnant l'unité géographique. Le mouvement unitaire italien ainsi déclanché ne s'arrêtera que lorsqu'il sera satisfait.

La formation de l'unité italienne, et aussi, il faut l'ajouter, la formation de l'unité allemande, résultaient d'ailleurs des principes professés par Napoléon à Sainte-Hélène : « Une de mes plus grandes pensées, lit-on dans le *Mémorial*, avait été l'agglomération, la concentration des mêmes peuples géographiques qu'ont dissous, morcelés les révolutions et la politique. J'eusse voulu faire de chacun de ces peuples un seul et même corps de nation... Le pouvoir souverain, qui, au milieu de la grande mêlée, embrassera de bonne foi la cause des peuples, se trouvera à la tête de l'Europe et pourra tenter tout ce qu'il voudra. »

Le Congrès de Vienne donne quelques satisfactions à un certain nombre de gouvernements, il n'en donne aucune aux peuples. Aussi la libération de la puissance napoléonienne cesse bientôt d'apparaître comme un bienfait, puisque les aspirations nationales ne sont pas satisfaites. En Italie, on ne tarde pas à regretter amèrement les temps napoléoniens. Le Congrès de Vienne, par réaction contre la Révolution et l'Empire, prétend reconstituer l'Europe d'après les bases historiques de la fin du dix-huitième siècle : les gouvernements *légitimes* de cette époque sont restaurés. Talleyrand imagine de

fournir au Congrès de Vienne ce principe de la *légitimité* qui lui semble plus avantageux pour la France que le pur arbitraire de l'Europe déguisé sous le titre de *politique des convenances*.

Afin de défendre la répartition opérée à Vienne, se fonde alors en Europe un système de politique à la fois dirigé contre la démocratie et le principe des nationalités : c'est le système de la Sainte-Alliance. Il est incarné par Metternich, qui, cependant, n'en est pas le créateur. La préoccupation directe de cet homme d'État est de conserver l'Empire d'Autriche reconstitué, dans les limites géographiques les plus favorables. Or, la conservation de l'Autriche n'était possible qu'à la condition que les peuples divers, retenus sous le joug impérial, fussent étroitement mélangés, et que les nationalités ne pussent pas être distinguées : pour cela, il ne fallait pas leur permettre d'élever la voix; il ne fallait pas que les nationalités opprimées pussent exprimer leurs aspirations par des élections et un régime représentatif. Le despotisme était la condition de l'unité autrichienne. C'est par une continuation du système de Metternich que le Parlement autrichien, qui s'était dissous au mois de mars 1914, ne fut jamais convoqué depuis la déclaration de guerre, en dépit de l'exemple donné par les Allemands et même par les Turcs : il importait d'imposer le silence aux nationalités dont la plupart, à l'exception des Magyars et de quelques Polonais et Ruthènes, étaient opposées à la guerre. « La liberté politique, dit Stuart Mill, est l'épreuve qui, tôt ou tard, attend les États composites[1]. » Il fallait, d'autre part, éviter à l'Autriche la contagion, à la fois, des idées libérales et des idées nationales : c'est pourquoi le mouvement démocratique et le mouvement des nationalités devaient être tenus soigneusement enrayés dans les pays voisins, au nord et au sud, en Allemagne et en Italie.

L'oppression de Metternich rendit plus étroite encore la solidarité logique entre la démocratie et le principe

1. *Gouvernement représentatif*, trad. Dupont White, chap. XVI, p. 347.

des nationalités. En Allemagne, comme en Italie, le mouvement en faveur de l'unité nationale était un mouvement libéral et antiabsolutiste. En luttant pour son existence nationale, l'Italie proclame qu'elle lutte pour la liberté individuelle ; la chute de la domination autrichienne en Italie devait marquer la fin de la réaction européenne ; l'Italie prétendait être non seulement « unifiée », mais « délivrée ». La bannière de Mazzini en 1831 portait d'un côté « Unité et Indépendance », et de l'autre « Liberté, égalité, humanité ». De même, le mouvement national allemand se fit sous la devise *Durch Einheit zur Freiheit :* Par l'unité à la liberté.

C'est, en somme, après l'ébranlement libéral de 1830, et plus précisément de 1832 à 1862, que se produisent les progrès les plus marqués du principe des nationalités. Tandis que, de 1814 à 1848, la diplomatie traditionnelle brille d'un vif éclat, se manifeste par une série de conférences et de Congrès qui ont contribué au maintien de la paix du Monde, le *droit nouveau* tend à se dégager.

Le mouvement démocratique de 1848 est le signal d'un renouveau du mouvement national en Allemagne et surtout en Italie.

Malgré les avertissements de Thiers, Napoléon III fait du principe des nationalités la base de sa politique. En dépit de tous les moyens savamment accumulés pour *diriger* le suffrage universel, il n'en reste pas moins que la démocratie césarienne invoque comme principe la souveraineté du peuple, la volonté nationale, exprimée par les élections mais surtout par les plébiscites; le régime devait transporter à l'extérieur les principes sur lesquels il fondait sa politique intérieure. Le 18 mars 1867, au nom du gouvernement impérial, Rouher mit en lumière l'homogénéité de la souveraineté nationale et du principe des nationalités; et si la gauche fit entendre de violentes protestations, c'est que l'opposition considère comme une sorte de devoir de ne jamais approuver les représentants d'un gouvernement détesté, c'est aussi qu'elle savait à quoi s'en tenir lorsque Rouher demandait que l'on respectât à l'extérieur « la sainteté du suffrage universel » *comme Napo-*

léon III l'avait fait à l'intérieur. Mais si l'on fait abstraction de la politique interne, on est obligé de reconnaître, dans ce discours de Rouher, l'exposé le plus net de la doctrine démocratique appliquée à la diplomatie : « Le principe des nationalités, la souveraineté des populations, font solennellement et légitimement les gouvernements... Au nom du gouvernement, je déclare que le principe de la souveraineté du peuple est la seule base juste et vraie sur laquelle puisse se fonder un gouvernement. Vous dites qu'à l'extérieur, il doit y avoir une politique différente de celle de l'intérieur; non, il y a des principes que nous appliquons; dans notre pays, ils sont bons, ils sont sérieux; ils sont la consécration du droit populaire. Si on les applique ailleurs, nous croyons devoir les respecter, à moins que nous ne soyons en face d'une question qui intéresse, soit notre honneur, soit notre dignité, soit nos intérêts permanents; car alors, il faut supposer que l'acte du pays étranger est une véritable agression dirigée contre l'unité de la nation. Voilà le droit. » Le débat est d'ailleurs très nettement posé sur le terrain de l'identité de la démocratie et du principe des nationalités, puisque Thiers, pour combattre « le principe fatal, chimérique, puéril, des nationalités » s'en prenait à sa source : la souveraineté nationale et le pouvoir constituant reconnu du peuple. Il n'y a pas, disait-il, de volonté du peuple; le peuple ne sait pas ce qu'il veut, et la preuve, c'est que la démocratie a traîné la France à travers les stations innombrables d'un interminable calvaire constitutionnel : « Le principe nouveau que l'honorable M. Émile Ollivier a prétendu déduire du principe des nationalités, c'est-à-dire du consentement des populations, est un principe arbitraire, très souvent mensonger, et qui n'est au fond qu'un principe de perturbation quand on veut l'appliquer aux nations. »

Une des plus émouvantes et éloquentes manifestations du principe des nationalités, est la protestation vibrante des députés alsaciens devant l'Assemblée nationale de Bordeaux, le 17 février 1871. Elle a posé devant l'Europe, qui a laissé s'accomplir le crime, l'op-

tion impérieuse entre la doctrine matérialiste et autoritaire de l'Allemagne prussianisée, et la doctrine spirituelle, humaine, libérale du « droit national fondé sur l'autonomie des peuples, et sur la souveraineté de leur conscience pour décider de leurs propres destinées ».

§ 2. — Solidarité logique du principe démocratique et du principe des nationalités sainememt entendu.

Ce n'est pas à un pur accident historique, qui aurait été provoqué par exemple par le système de Metternich, que l'on peut attribuer la conjonction des aspirations démocratiques et du mouvement des nationalités. Nous ne nous trouvons pas en effet en présence de deux principes qui puissent être considérés isolément, mais bien en présence de deux aspects d'un même principe : à savoir qu'un peuple n'est pas une chose, objet de droit, mais une personne, sujette de droit; que c'est donc sa volonté qui la gouverne, et non une volonté étrangère; que c'est sa volonté qui détermine l'État auquel elle doit appartenir. Et par là nous avons indiqué que l'élément fondamental du principe des nationalités comme du principe démocratique est un élément moral, un élément spirituel : la volonté d'une population de former à elle seule un État nouveau, de se rattacher à un État déjà existant, de sortir au contraire d'un État auquel elle se trouve liée contre son gré.

Cette volonté peut être, il est vrai, déterminée ou, tout au moins, influencée par des éléments matériels qui sont loin par conséquent d'être négligeables. Mais les Allemands ont fait passer au premier plan ces éléments matériels, négligeant l'élément moral, qui est l'élément essentiel et, avec cette déformation matérialiste d'une idée morale, ils arrivent à justifier tous leurs attentats contre le droit : nouvelle preuve que nous ne « parlons pas la même langue », que les mots, même dans leur exacte transposition linguistique, n'ont pas pour eux et pour nous la même signification.

C'est ainsi que pour eux, *das Nationalitätsprinzip* ne correspond aucunement à un consentement quelconque des membres d'une société, mais exprime des fatalités transcendantes, purement extérieures, et qui attacheraient cette société, quelles que soient ses aspirations, à un groupe étatique. Pour s'assimiler des peuples qui résistent, ils ont trouvé une formule commode : ils découvrent chez ces « frères » indociles, des « traces de germanisme *inconscient* ». C'est au nom de ce « germanisme inconscient » que, depuis 1815, ils ont affirmé leurs prétentions à l'encontre du Danemark. Au mois d'août 1871, dans sa brochure intitulée : *Qu'est-ce que nous réclamons de la France*, le professeur Treitschke invoquait le « germanisme inconscient » des Alsaciens : sans doute ils résistent, mais les Allemands savent mieux que ces malheureux eux-mêmes ce qui leur est bon. Cette théorie est bien restée dans le fonds commun des idées allemandes puisque, le 12 mai 1916, la *Rheinische Westfaelische Zeitung* gémissait en constatant que « beaucoup de Flamands n'ont pas conscience de leur germanisme ».

Quels sont donc, en dehors naturellement de la volonté du plus fort, les motifs qui doivent, dans l'idée de déformation matérialiste de nationalités, déterminer le groupe étatique auquel doit se rattacher un peuple? Ce sont l'histoire, la race, la langue, la religion.

Nous ne pensons nullement à nier le rôle capital de *l'histoire* dans la formation de la nationalité : les traditions, les souvenirs de gloires conquises ou d'épreuves subies en commun constituent bien un des premiers éléments constitutifs de ce qu'on a appelé *l'âme* d'une nation. Mais, au point de vue des principes démocratiques, l'histoire ne mérite d'être considérée que dans la mesure où elle a contribué à constituer cette conscience nationale : « Une nationalité, a écrit M. Lavisse, est une œuvre de l'histoire, *ratifiée par la volonté des hommes*[1]. » L'erreur, évidemment volontaire, des Allemands est de s'attacher à l'histoire en elle-même. Ils

1. *Vue générale de l'Histoire de l'Europe*, p. 204.

remontent jusqu'aux temps les plus reculés, et toutes les fois qu'ils peuvent découvrir qu'à une époque quelconque une population a été soumise à un prince ou à un État allemand, ils émettent sur cette population des prétentions actuelles, sans se préoccuper de ses aspirations, de ses vœux, de sa volonté. Ils s'attachent au fait brutal, sans essayer de démontrer qu'il aurait eu, dans l'âme de la population, une répercussion morale, favorable aux prétentions germaniques [1].

Dans la conception démocratique des nationalités, le fait n'a qu'une importance relative; seule compte la répercussion du fait sur la volonté d'un peuple : peu importe, par conséquent, la véracité de ce fait. Une légende peut aussi bien former un des éléments de la conscience nationale.

Il n'est pas douteux non plus qu'une même complexion naturelle, amenant chez un ensemble d'individus la formation d'aspirations analogues et d'un idéal commun, peut les amener au désir de se réunir en une nation autonome. Dans la mesure où la *race* contribue à former la conscience d'une nation, dans la mesure où le fait de nature influence le fait moral, nous pouvons admettre encore que la race est un élément de la nationalité. Mais à aller au delà, à prétendre distribuer les peuples en groupes politiques d'après leur race et sans tenir compte de leur volonté, on rentre évidemment dans la voie du despotisme antidémocratique.

D'autant mieux que les données fournies par la science au sujet des races sont tellement ténues, fluides, incertaines, fuyantes, qu'elles peuvent servir à justifier tous les attentats contre les libertés des nations. La théorie

1. L'histoire, est en Allemagne, une sorte d'entité qui sert à justifier toutes les violations du droit. C'est au nom de « l'histoire » que des annexions sont réclamées par tous les partis et notamment par les sozialdemokrates. Le socialiste Hœnich dit : « Ce serait penser d'une façon *antihistorique* et surtout antimarxiste de demander que le *statu quo* fût rétabli à la paix. » Le même combat au nom des mêmes principes les aspirations nationales des Serbes : « L'idée de l'État serbe est en conflit avec le principe général de l'Histoire. » Cités par M. Laskine.

de la race nourrit l'ambition de l'Allemagne à dominer l'Europe : elle prétend dominer les nations slaves, à demi barbares et arriérées; elle doit assujettir les nations latines, restes dégénérés d'une culture d'autrefois; quant aux nations d'origine gothique comme les Hollandais, les Danois..., ce sont des enfants égarés de race allemande qui doivent être reconquis au véritable germanisme... Il est inutile de rappeler ici toutes les fantaisies bien connues dans lesquelles la théorie de la race a conduit la science allemande : elles seraient parfois amusantes si elles ne se traduisaient pas en pratique par des violations du droit des peuples. Hummel, dans son *Handbuch des geographischen Wissens* (1878) découvre en France 1.800.000 Flamands, purs Germains; 1.100.000 Bretons; 200.000 Basques; 10.000 Bohèmes, 6.000 crétins. Les Normands, « dans les veines desquels coule le sang germanique », sont naturellement les meilleurs des Français; l'auteur a une certaine indulgence pour les Languedociens, « les conquérants visigoths ayant détruit dans ces régions l'élément gaulois ». Basques, Provençaux, Flamands, Languedociens, Champenois Bourguignons, Bretons, Lyonnais... seraient tous Allemands, sans s'en douter. On connaît encore les vues intéressantes, mais incertaines, contradictoires et sans fondement objectif, qui ont rendu célèbre l'auteur de *l'Essai sur les races*, Arthur de Gobineau. On sait que la thèse de cet auteur a été accueillie avec une faveur particulière en Allemagne, parce qu'une de ses affirmations fondamentales est que tout ce qui s'est fait de bon dans l'histoire est l'œuvre de la race aryenne ou indo-*germanique*. Mais dans d'autres études, Gobineau affirme que « les Allemands ne sont pas d'essence germanique ». Les restes du sang aryen ou germanique sont sensiblement plus rares en Allemagne que dans le Nord de la France, dans les pays scandinaves et surtout en Angleterre [1].

Au mois de janvier 1806, lorsqu'il plut à la toute-puissance de Napoléon de faire de l'électeur palatin

1. Sur tous ces points, voir les remarquables études du baron Ernest Seillère.

Max Joseph un roi de Bavière, sous le nom de Maximilien Ier, on vit des savants prouver par des raisonnements irréfutables que les Bavarois n'étaient pas des Germains, mais d'authentiques Celtes, issus en droite ligne, des Gaulois Boïens. « Boiaria », d'où Bavière. Mais ce caractère celte s'atténua pendant la campagne de Russie, qui mobilisa 30.000 Bavarois. Comme on l'a dit, quelques jours après Leipzig, les Boïens redevinrent de race germanique et au Congrès de Vienne, ils n'avaient absolument plus rien de celtique.

Les sciences naturelles dégagent des races qui se définissent par des caractères permanents : race noire, jaune, rouge, blanche. Parlerons nous de la fraternité sino-japonaise ? Et que penser de l'exemple de solidarité que donne en ce moment la race blanche d'Europe ? Quant aux caractères des autres prétendues races, ce sont des caractères acquis par le climat, l'orographie, les habitudes de vie, et ils ne prédisposent aucunement à la formation d'une nation : certains anthropologistes ont, par exemple, dégagé une race méditerranéenne : mais qui penserait à en faire une nation ?

Parlerons-nous de la race slave ? Alors, les Polonais et les Russes devraient être réunis dans un même État ; il faudrait souder, comme appelés à former une même famille, les Bulgares et les Serbes. Il ne semble pas que la communauté d'origine crée entre les États-Unis et l'Angleterre une particulière sympathie. Certains peuples se révolteraient contre les réunions que l'on prétendrait leur imposer au nom de la race et d'autres résisteraient à la division qu'on voudrait opérer chez eux en invoquant le même principe. Il n'y a pas d'État qui constitue une plus parfaite macédoine de races que la Confédération des États-Unis de l'Amérique du Nord : cette diversité ne crée aucun désir de division. L'Allemagne, et, dans l'Allemagne, la Prusse, est composée des races ou tout au moins des types les plus divers : « La communauté légale de l'État, dit Sybel (t. IV, p. 22), y domine la parenté du sang. »

En général, d'ailleurs, la notion de race est invoquée, moins pour diviser que pour réunir, pour annexer,

pour faire des États moins nombreux et plus forts. « Les Flamands, en tant qu'appartenant à la race germanique, dit le député bavarois Gunther, ne doivent plus jamais retomber sous le régime de violence des Wallons[1]. » Cela signifie que la Flandre, quoiqu'elle « n'ait qu'une conscience insuffisante de son germanisme », doit être plus ou moins ouvertement annexée à l'Allemagne. La meilleure appréciation de cette doctrine est encore celle qu'a donnée le romancier anglais Chesterton, dans son apologue du cheval pangermaniste, qui découvre des traits de sa race jusque chez le rossignol et l'huître perlière et prétend à ce titre les annexer à son empire. Ces théories, épaisses et contradictoires, où s'empêtrent les représentants de la science germanique, ont d'ailleurs ce caractère commun qu'elles sont unilatérales, au profit de l'Allemagne, qui oublie d'en offrir la contre-partie aux autres nations...

Au résumé, la notion de race est essentiellement vague et imprécise; mais surtout, elle est essentiellement matérialiste, ignorante des aspirations des peuples. Émile Ollivier aimait mieux renoncer à toute théorie des nationalités que la fonder sur la race : « Entend-on par là (principe des nationalités) un droit de race supérieur à toute justice et à tout consentement des populations, combattons et rejetons-le. »

Dans la mesure où on peut la dégager, la définir, la délimiter, la race est une chose de la nature; la nation est du domaine moral. La théorie de la race qui méconnaît l'âme des nations, a pu être condensée dans cette formule : « Avant de manger l'agneau, le loup lui démontre qu'il est son frère[2]. »

1. *Münchner Neueste Nachrichten*, 16 avril 1916. Au Reichstag le 6 juin 1916, le député national libéral, A. Bassermann, disait dans le même ordre d'idées. « Si nous ne réussissons pas à gagner aujourd'hui au germanisme, par une guerre victorieuse, *les peuples allemands des États ennemis*, ceux-ci seront perdus, et pour toujours, ils tomberont au pouvoir de la russification et de la francisation. »

2. « Quand, écrit le prussien Bornhak (*Grenzboten*, 23 février 1916, p. 23), l'Angleterre accourut au secours de la Belgique, ou, comme elle le prétendit plus tard, au secours des petits États, elle joua aussi du principe des nationalités. Cependant on

Ce que nous avons dit de la race, nous pouvons le répéter de la *langue*. La communauté de langue peut contribuer à créer, chez ceux qui la parlent, la volonté de constituer une nation, mais elle ne saurait remplacer cette volonté. La campagne de Fichte, pour créer *un sentiment national* chez tous ceux qui parlaient la langue allemande, était des plus légitimes. La langue a été un des facteurs déterminants de l'unité italienne : ce n'est pas la race qui a poussé les Italiens à se constituer en nation : la Sicile n'a jamais été peuplée par les Lombards; si la péninsule dessine la forme normale de l'État italien, on pourrait en dire autant de la péninsule ibérique, et il y a loin du détroit de Messine à la chaîne des Alpes; ce ne sont pas davantage les souvenirs et les traditions : depuis la chute de l'Empire romain, les Siciliens et les Piémontais n'ont pas été soumis à un même gouvernement; comme élément extérieur de l'unité italienne, on ne trouve que la langue, défigurée sans doute par des dialectes locaux ; mais Palerme et Turin sont reliés par la même langue littéraire, celle de Dante, de Pétrarque, de Machiavel [1].

Il y a aussi des nationalités qui tiennent à conserver leur langue comme le signe extérieur de leur survivance : c'est ce qui explique l'acharnement des autorités prussiennes à poursuivre la langue polonaise.

La communauté de langue peut donc créer la volonté

voyait bien que, du point de vue du *principe des nationalités*, il n'y a pas de peuple belge, et que l'existence de l'État belge depuis son commencement jusqu'à sa fin est en elle-même une contradiction. » On sera peut-être tenté de se demander si Bornhak ignore la véritable notion démocratique de la nationalité, ou s'il la méconnaît systématiquement. C'est cette seconde alternative qu'il faut adopter ; les Allemands connaissent parfaitement la théorie démocratique des nationalités : ils l'expriment même par un mot très clair : *das Selbstbestimmungsrecht der Völker :* le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes. Mais ils ajoutent aussitôt que c'est là une expression dépourvue de sens : *eine gedankenlose Phrase.* V. not. la lettre du général von Bissing au député Müller (Meiningen) dans *Vorwaerts*, 1er septembre 1916.

1. Parmi les arguments invoqués par les Serbes pour justifier leurs prétentions sur la Dalmatie, il y a l'affirmation que c'est là qu'est parlée la langue serbe la plus pure.

nationale; et la persistance de la langue peut être dans certains cas le symbole de la persistance de la nationalité. Mais elle n'a d'importance que dans ses rapports avec l'élément moral qu'elle provoque ou manifeste. Il est des cas où la volonté des citoyens dément les indications qu'on prétendrait puiser dans la langue. L'Alsace est française de tout son cœur en dépit de sa langue et de son dialecte; la Corse est partie intégrante de la France quoique sa langue, et peut-être aussi la géographie et la race, semblent plutôt la désigner pour être italienne.

Par l'admirable unité de son héroïque résistance, la Belgique proteste contre la dualité que certains voudraient lui imposer au nom de la dualité des langues : flamande et française. La Suisse est officiellement trilingue : au Parlement fédéral, les orateurs peuvent s'exprimer à leur choix en français, en italien, ou en allemand. Cependant, — et malgré des manières, heureusement différentes, de considérer de grands problèmes de conscience — la Suisse a la volonté de rester une. Et Lausanne ni Genève n'ont pas plus le désir de devenir françaises que Zurich celui de devenir allemande [1]. En Suisse et en Belgique, il y a des frontières linguistiques, les langues étant réparties sur des régions différentes du territoire; il est des pays au contraire où, à la suite de l'instabilité des foyers familiaux, des mœurs pastorales, d'un brassage perpétuel des individus, langues comme races se trouvent mélangées en une macédoine indébrouillable. Sur la même place d'un petit village d'Albanie, un passant parle grec du côté cour, et un autre passant parle albanais du côté jardin. En sorte que des commissaires chargés d'une enquête peuvent au moyen d'un hasard légèrement secondé, réunir un ensemble impressionnant de constatations favorables à leurs préférences.

La langue touche, plus que la race, à l'âme du peuple; je ne répéterai pas ici tout ce qui a été dit à ce point de vue : « la langue, c'est tout le peuple », affirment les Fla-

1. Max Hüber, *der Schweizerische Staatsgedanke*, Zurich, 1915.

mands; c'est un trésor accumulé par une famille nationale; elle est l'écho des mœurs, des croyances, des douleurs subies en commun; elle rappelle les impressions, les souvenirs de l'enfance balbutiante; elle est instrument d'unité, puisqu'elle est l'instrument nécessaire de la communication des pensées..., etc. Et tout cela est vrai. Elle peut être, dans une certaine mesure, l'un des éléments déterminateurs de la volonté de former une nation; mais il serait contraire au droit démocratique de la faire prévaloir sur cette volonté [1].

Il en est de même de la *religion*. Une même conception des mystères autorise à faire supposer une même nature d'âmes, et elle peut être considérée par conséquent comme une raison de concorde et d'union. Et l'histoire montre d'ailleurs des cas dans lesquels la religion a été un des éléments déterminants de la formation des États.

C'est ce qui est arrivé dans l'histoire des Pays-Bas. Trois groupes ethniques, chacun avec sa propre langue, y vivaient côte à côte : les Hollandais, les Flamands, les Wallons. Hollandais et Flamands appartiennent à la même race, à la même langue, le flamand n'étant qu'une dérivation du hollandais : ils semblaient donc appelés à former un seul État ; mais un abîme a été

1. Le professeur Wagner, invoquait le principe des nationalités pour justifier l'annexion à l'Allemagne de l'Alsace-Lorraine. L'indice certain de la nationalité était pour lui la langue. Il ajoutait — et l'on peut se demander s'il prétendait parler sérieusement ou s'il maniait lourdement une ironie cruelle : « Nous leur rendons le droit suprême, le droit le plus précieux d'un peuple : celui d'appartenir à leur propre nationalité. Il est vrai qu'ils devront commencer par apprendre de nouveau à apprécier ce droit... » *Elsass und Lothringen und ihre Wiedergewinnung für Deutschland*. Traduit par Helmer, dans *Marches de l'Est*, 15 mars 1911, p. 645. Rien n'indique mieux la portée matérialiste, antilibérale, antihumaine, antijuridique, de la déformation allemande de la théorie des nationalités. — Les appétits allemands, basés sur la prétendue parenté des langues, sont définis par la devise qui s'étale en tête du journal *Heimdall* organe de l' « Alldeutsche Sprach-und Schriftverein » : « De Skagen à l'Adriatique, de Boulogne à Narva, de Besançon à la mer Noire ».

creusé entre eux par une différence de religion. La Hollande est devenue une des forteresses du calvinisme; au contraire, les provinces belgiques, peut-être grâce à la manière plus que forte du duc d'Albe, sont restées catholiques. Ainsi la religion sépara les Hollandais et les Flamands, proches parents de race et de langue; et, au contraire, la commune foi catholique a réuni Flamands et Wallons. A méconnaître ces faits historiques, l'Europe de 1814 a créé quinze ans de difficultés et de malaises, qui n'ont cessé que lorsque, au lendemain de la Révolution de 1830, les grandes puissances se sont résignées à reconnaître l'inévitable : la formation d'un État belge, dont l'unité vient d'être définitivement cimentée par l'inqualifiable crime de l'agression allemande [1].

De même, pour la Pologne, pour l'Irlande, la fidélité à la religion catholique a été une des manifestations de la persistance de la nationalité, en dépit de l'annexion à des États de religion différente. D'autre part, dans l'idée panslave, il y a certainement un élément religieux.

Mais nous ne pouvons encore ici que répéter ce que nous avons dit des autres éléments extérieurs de la nationalité : si la religion peut, pour partie, former la volonté d'un groupe de se constituer en nation, elle ne saurait la remplacer. Si les habitants du Banat veulent devenir serbes, on ne saurait les en empêcher en invoquant leur religion différente [2].

Dans la conception saine, française et démocratique, le principe des nationalités n'est que l'extension à la politique internationale du principe de la souveraineté du peuple. Un groupe national est respectable dès qu'il

1. A la veille de la guerre, le mouvement « flamingant » était vu avec sympathie par les Allemands et les catholiques de Belgique, alors qu'en 1830, les catholiques étaient antihollandais.

2. Le professeur Bornhak considère comme dérisoire la prétention des Croates de s'unir aux Serbes, parce que les Croates sont catholiques. *Grenzboten*, 23 février 1916, p. 229. C'est aux intéressés eux-mêmes à juger si la question religieuse doit les séparer. Ces considérations nous expliquent pourquoi l'Autriche a vu d'un mauvais œil la conclusion, à la veille de la guerre, d'un concordat entre la Serbie et le Saint-Siège.

a le sentiment et la volonté de constituer une unité. Par conséquent, l'élément caractéristique de la nationalité, c'est un élément psychologique, un élément de conscience. Sans doute *cette âme* de la nationalité s'appuie sur un corps composé d'éléments matériels et extérieurs : tradition historique, langues, races, configuration géographique du territoire occupé, etc. Mais dans la doctrine véritable, l'élément essentiel de la nationalité, c'est un élément intime, un élément de conscience : la volonté de constituer un groupe indépendant ou de se rattacher à un groupe politique antérieurement formé. Un groupe national ne peut faire partie d'une communauté politique contre sa volonté. Contre cette conception, les professeurs allemands n'ont pas assez de sarcasmes : est-ce que les enfants sont consultés sur la maison où doit s'installer la famille ? Le père décide, et les enfants n'ont qu'à obéir. Cependant, les professeurs allemands ont une doctrine de la nationalité : mais c'est une doctrine vidée de son élément psychologique, dépouillée de son âme; c'est une doctrine matérialiste qui repousse l'élément de volonté pour ne faire place qu'aux fatalités de race, « au déterminisme » géographique, historique, économique. Ce sont là de grands mots qui cachent de petites choses. C'est un pathos philosophique qui veut habiller de la robe professorale des prétentions politiques, des ambitions, des appétits. Les professeurs ne font que paraphraser la formule de Hegel à sa leçon d'ouverture à l'Université de Berlin : « Rien n'est plus absurde que de concevoir un État idéal en dehors de l'État réel. » La doctrine officielle allemande n'éprouve pas le besoin que *l'État* soit en même temps une *patrie;* elle n'est pas arrivée à la notion moderne du patriotisme, c'est-à-dire à cet attachement rationnel à une communauté politique dont le citoyen a le sentiment qu'il est un des éléments actifs. Il s'agissait, il y a quelques années, d'élever un monument au général Yorck, à l'occasion du centenaire de 1813, et on proposait d'inscrire sur le piédestal. « A la patrie allemande » : *Dem deutschen Vaterland.* Mais l'aîné des descendants du général, le comte Yorck, trouva cette inscription trop

imprégnée de jacobinisme, et il exigea ces simples mots : *Dem preuszischen Staat*[1].

« En Allemagne, dit Ernst Troeltsch, l'État n'est pas le produit des individus, de leurs intérêts et de leurs affinités ethniques. Il est antérieur et supérieur aux individus comme un produit de l'histoire... L'unité nationale constitue assurément un grand avantage politique mais non une indispensable nécessité. Ce point de vue seul est capable de faire tomber la fièvre démocratique des nationalités qui bouleverse l'Europe[2]. »

Ce même esprit de matérialisme historique imprègne une étude récemment publiée par le professeur Conrad Bornhak : *Das Nationalitätsprinzip und der Krieg*[3]. « La paix allemande, dit-il, ne se fera pas sur le principe des nationalités, car elle ne doit pas se faire sur des chimères et des idées fallacieuses. » Au concept surtout psychologique de nationalité, il oppose l'idée de race. Et d'après cette notion, il juge les prétentions des États actuellement en conflit : Pourquoi, dit-il, l'Italie revendique-t-elle Trente et non pas « Nizza » ? Que Nice veuille rester française comme elle a voulu le devenir, c'est un fait, pour Bornhak, absolument dénué d'importance. L'Alsace-Lorraine n'est qu'en minorité de race française : elle est allemande sans s'en douter. « Le Reichsland, écrit Bornhak, n'est habité que pour un dixième par des habitants de langue française, près des frontières lorraines. Pour les autres neuf dixièmes, ce sont des *Deutsche, Allemannen und Franken* au nombre d'un million et demi; les Français atteignent à peine deux cent mille. La réunion à la France serait contraire au principe des nationalités[4]. » Les Allemands se servent parfois du principe des nationalités, mais ils

1. Voir mes *Institutions politiques de l'Allemagne*, pp. 21 et 223.

2. *Neue Rundschau*, janvier 1916.

3. *Die Grenzboten*, 23 février 1916, p. 525.

4. *ibid.* p. 229. Ces théories ont pénétré profondément dans le peuple allemand ; les sozialdemokrates sont aussi éloignés que les professeurs du principe *démocratique* des nationalités. La question des annexions n'est pour Sudekum qu'une « question technique ».

l'ont préalablement dépouillé de son âme de liberté pour en faire, à leur profit, un instrument d'oppression : ils manifestent encore une fois à cette occasion une lourde hyprocrisie qui ne trompe personne. La nationalité polonaise n'est pas morte en dépit du démembrement et de l'oppression ; l'Allemagne s'étant emparée de la partie russe de la Pologne, la déclare autonome, et avant d'avoir organisé cette autonomie, suppose la guerre entre le futur royaume et la Russie et enrôle de force dans ses armées les malheureux dont elle proclame *l'indépendance !* Elle est même prise d'un véritable zèle pour les nationalités, elle veut montrer par là que la Russie n'est pas un État *slave*, un grand État national, mais un « État de nationalités », comme l'Autriche ; aidée de quelques intellectuels, résidant surtout à Tilsitt, elle dégage, pour en faire un nouveau royaume, c'est-à-dire une partie asservie de la grande Allemagne, une nationalité lithuanienne [1]. L'Autriche interprète avec le même matérialisme égoïste la théorie de la race : c'est ainsi qu'à l'heure actuelle elle projette la création d'un royaume yougo-slave : la partie méridionale de la Serbie (le Nord-Est étant simplement annexé à l'Autriche), la Bosnie, l'Herzégovine, le Monténégro, la Dalmatie, la Croatie et la Slavonie formeraient un royaume, mais le roi de ce royaume serait le roi de Hongrie, empereur d'Autriche, et ce royaume serait sous la surveillance du gouvernement de Buda-Pesth [2]. Quant à la Belgique, elle n'a aucun droit de vivre puisqu'elle ne justifie ses prétentions ni par l'unité de race, ni par l'unité de langue, ni par l'unité d'intérêts. C'est, ajoute Sombart [3], un « avorton politique » et la nationalité belge est « un objet de douce hilarité ». Avec nos doctrines

1. Sur la nationalité lithuanienne, voir *Gazette de Lausanne*, 10 mai 1916 ; et le journal *le Lithuanien*.

2. A la fin du mois de juin 1917 ont été exécutés à Salonique des officiers serbes accusés de s'être laissés séduire par cette solution. Si l'accusation fut fondée en fait, comme il paraît difficile d'en douter, il n'y a jamais eu de châtiment plus juste. Le monde a été mis à feu et à sang pour que la Serbie soit indépendante de l'Autriche.

3. *Berliner Tageblatt*, 2 novembre 1914.

humaines, libérales, démocratiques, de l'Europe occidentale, la Belgique a le droit d'exister parce qu'elle est une nation, et parce qu'elle a le sentiment et la volonté d'être une nation.

Nous reconnaissons que cette volonté peut être déterminée par certains éléments naturels ou moraux. Nous reconnaissons même qu'une société politique est d'autant plus parfaite que la volonté des habitants concorde avec l'histoire, la géographie, la langue, la race même [1]. Toutefois l'essentiel, c'est le vouloir-vivre collectif. La nation est une personne morale qui doit avoir la seigneurie d'elle-même. On a l'habitude d'invoquer en la matière des mots ou des images célèbres d'écrivains ou de philosophes, notamment de Michelet ou de Renan [2].

Mais en somme, et il n'est pas difficile de lui rendre cette justice, maintenant que la mort et les tragiques événements l'ont enfoncé dans l'histoire, c'est Émile

1. En dépit de la divergence des races, il y a volonté d'unité dans la République Nord-Américaine; on a pu cependant redouter que cette République ne constituât pas un idéal de patrie. Les Américains ne trouvent la patrie ni dans l'histoire ni dans le sang. Il y avait cependant parmi eux une élite nombreuse qui prétendait conserver l'américanisme, c'est-à-dire un certain idéal, une certaine manière d'agir, mise au service d'une certaine manière de penser; elle aimait à croire que l'Amérique représente une tradition puritaine, un idéal de justice et d'humanité. On a pu craindre qu'une immigration, provenant depuis quelques années de l'Europe orientale, une immigration d'autre part de citoyens à trait d'union menaçât l'existence de la conscience nationale. On a douté de l'attachement de ces nouveaux citoyens à l'honneur et aux traditions. Quelle tristesse pour l'élite à voir leur République menacer de ne plus représenter aucun idéal, de n'avoir plus de conscience nationale, d'être en un mot un État, plutôt qu'une Nation avec toute la force de sentimentalité et de spiritualité que les hommes de la vieille Europe mettent dans ce mot. Sous l'influence de l'élite, sous l'impulsion patiente, habile et noble du digne successeur de Washington et de Lincoln, un souffle généreux a largement dissipé toutes ces appréhensions. Depuis que l'Amérique lutte pour l'idéal de l'Occident, on est sûr qu'elle est une patrie.

2. La patrie, a écrit Renan, est un composé de corps et d'âme; l'âme, ce sont les souvenirs, les usages, les légendes, les espérances, les malheurs communs; le corps, c'est le sol, la race, la langue, les montagnes, les fleuves, les productions caractéristiques. Voir aussi sir John Seeley, *Expansion of England*, p. 59.

Ollivier, qui, à la tribune du Corps législatif, a lancé la définition la plus nette et aussi celle qui devait avoir le plus large retentissement pratique : « Ce qui constitue une nation, c'est la volonté de ceux qui la composent de vivre ensemble, volonté manifestée par une longue tradition ou par un consentement formellement exprimé [1]. »

Ce consentement formel s'exprime par le plébiscite, qui doit avoir lieu au moment des remaniements de territoires [2]. Une population ne doit pas être cédée comme un bétail : au moment de la faire passer sous une domination nouvelle, il faut lui demander si telle est sa volonté. La doctrine allemande est unanime contre le plébiscite; et je n'ai pas l'intention d'examiner ici toutes les arguties juridiques qu'elle invoque à l'appui de cette thèse autoritaire que la province n'a pas de personnalité internationale, que le plébiscite d'annexion supposerait que l'on reconnaît à une partie du territoire un droit de sécession qui paraîtrait bien dangereux pour l'unité de l'État... Ces arguties ne s'appliqueraient d'ailleurs qu'à la transmission d'une province, et non en cas de l'annexion totale d'un État. Alors on adresse des objections pratiques contre le plébiscite en lui-même. De quel droit, demande-t-on, la majorité prononcerait-elle sur le sort de la minorité ? — A quoi nous pouvons répondre que le droit sera encore moins respecté si on opère l'annexion sans consulter personne. — On ajoute que le plébiscite n'est jamais sincère, qu'il est facilement truqué, qu'il approuve toujours, qu'il s'incline devant la volonté de l'État annexant : alors pourquoi l'éviter ? Et tous les raisonnements au sujet de la consultation directe du peuple sont les mêmes en droit interne et en droit international. Des démocrates avérés, qui ricanent au sujet des plébiscites immanquablement approbatifs qu'a connus notre histoire de France, se sont indignés lorsqu'on leur a proposé de faire trancher par le peuple certains problèmes qui déchiraient notre conscience nationale.

1. *Empire libéral*, t. IX, p. 274.
2. Rouard de Card, *les Annexions et les plébiscites*, 1880.

Pourquoi ? Si vraiment ils étaient sûrs de l'approbation populaire, de quel droit ont-ils rejeté pour leur parti en majorité l'occasion d'un nouveau triomphe ?

Le plébiscite qui eut lieu en vertu de l'article 1er du traité du 24 mars 1859, relatif à la cession de la Savoie et du comté de Nice, reste une belle page de l'histoire du second Empire : « Il est entendu entre Leurs Majestés que cette réunion sera effectuée sans nulle contrainte de la volonté des populations et que les gouvernements de l'Empereur des Français et du roi de Sardaigne se concerteront le plus tôt possible sur les meilleurs moyens d'apprécier et de constater la manifestation de cette volonté. » C'est pour la première fois que l'on voyait consacrer dans un acte diplomatique le principe démocratique du droit pour les peuples de disposer d'eux-mêmes. Le vote eut les apparences d'une fête ; les abstentions furent rares; la majorité dépassa les espérances de Napoléon et les prévisions de Cavour [1].

La France n'a pas prétendu abolir l'histoire, supprimer par la force le culte du souvenir, et considérer comme un crime la reconnaissance à l'ancienne patrie : elle s'est seulement efforcée de rallier les cœurs, et si la Savoie et Nice se souviennent parfois encore — de plus en plus rarement — qu'elles ont été italiennes, elles sont incontestablement françaises de sentiment et de volonté.

Les populations ont été consultées au moment de cet achèvement normal de la France; elles l'ont été aux divers stades de la constitution de l'unité italienne; elles ne l'ont pas été au sujet des remaniements divers qui ont abouti à la formation de la Prusse et la constitution de l'Empire allemand. La Prusse s'est annexé, sans consulter les populations, le Hanovre, la Hesse électorale, le duché de Nassau, la ville libre de Franc-

1. A Nice, 257.430 oui se prononcèrent pour l'annexion à la France contre 160 non.

En Savoie la proportion fut de 130.533 oui, contre 235 non.

Il y eut 11 p. 100 d'abstentions, mais il y en avait eu 21 p. 100 aux dernières élections de Garibaldi.

La réunion respectait les frontières naturelles, en nous donnant le versant français des montagnes.

fort. Elle a arraché au Danemark les duchés de Slesvig et Holstein sans s'occuper du vœu des habitants : et c'est une des pages les plus honteuses de son histoire puisqu'elle violait ainsi, non seulement le droit naturel des peuples, mais encore le droit positif des contrats, le traité de Prague (23 août 1867) lui faisant une obligation formelle de cette consultation [1].

L'unité de l'Allemagne s'est faite par la violence, *igne et ferro*, comme s'en vantait Bismarck. Cette tache originelle s'est profondément imprimée dans l'âme du peuple allemand, dans ses institutions, dans ses doctrines de politique interne ou internationale. Combien plus belle et plus conforme aux principes démocratiques fut la formation de l'unité italienne au cours de laquelle plus de 3 millions et demi de citoyens (3.526.000) contre moins de 30.000 (29.572) affirmèrent expressément, dans des plébiscites solennels, la netteté de leur conscience nationale !

Le dernier et le plus grave des crimes commis par l'Allemagne contre le principe des nationalités est celui qu'elle a commis en arrachant à la France deux provinces dont elle s'est obstinément refusée à consulter les populations. Ce crime était depuis longtemps prémédité : l'astuce avec laquelle Bismarck amena la France à tirer la première son épée n'enlève rien à sa responsabilité d'agresseur. Il était en réalité superflu de consulter formellement les populations ; la protestation unanime, douloureuse, déchirante, des députés alsaciens-lorrains à l'Assemblée nationale ne pouvait pas laisser le moindre doute sur leurs sentiments. La séparation d'avec la France aurait été rejetée avec une

1. L'article 5 du traité de Prague était ainsi conçu : « Les populations des districts du nord du Slesvig seront de nouveau réunies au Danemark, si elles en expriment le désir par un vote librement émis. » Les premiers membres danois de la diète allemande Krüger et Ahlmann firent la déclaration suivante : « Nous sommes Danois, nous resterons Danois, et nous voulons être traités comme des Danois, selon le droit international. » Cette déclaration, avec l'article précité, est en exergue à côté du titre du journal danois *Sonderjyden* « le Jutlandais méridional ».

unanimité qui aurait souligné la brutalité des desseins allemands, sans pouvoir les modifier.

Le jour où sera réparée cette violation du droit, faudra-t-il consulter les populations intéressées sur *l'opportunité* de cet acte de *justice*? Non, évidemment. L'Alsace et la Lorraine nous ont été enlevées par la force, par la seule force; le droit de la France sur l'Alsace-Lorraine n'a jamais cessé d'exister; son exercice a été paralysé par la force: le jour où la force s'efface, le droit recommence de s'exercer *de plano* sans aucune formalité. Le plébiscite est justifié au moment d'une *annexion*, mais nous ne prétendons pas *annexer* l'Alsace-Lorraine. Nous prétendons recommencer à exercer un droit momentanément paralysé par la violence. Voilà les principes; examinons maintenant les faits.

Depuis quarante-quatre ans, nos frères séparés souffrent sous l'oppression; ils vivent sous des préfets, des policiers, des officiers qui ne parlent pas la même langue, qui sont d'une autre race qu'eux, qui n'ont sur eux que le droit d'une force plus grande. Sous ce régime dont on arrive difficilement à se figurer l'horreur, les populations d'Alsace-Lorraine sont restées irréductiblement françaises. Elles ont affirmé leur volonté de rester françaises en subissant stoïquement toutes sortes de souffrances et d'humiliations. Le régime d'exception et de brutalité que l'oppresseur n'a cessé d'imposer à ces provinces, qui n'ont jamais été considérées comme des terres allemandes, des incidents comme ceux de Saverne constituent autant de preuves irréfutables de l'inébranlable fidélité des *Français* d'Alsace-Lorraine. Certains de ces Français n'ont pas pu se résigner à vivre sous un joug aussi lourd : ils ont émigré. Ils ont été remplacés par des Allemands. Metz est peuplée pour les deux tiers de ces immigrés; va-t on consulter ces spoliateurs sur le retour des terres spoliées à la nation victime de la spoliation? Quelques-uns de ces idéologues qui inclinent devant les abstractions, au plus grand profit de l'Allemagne, les droits les plus certains de la France, ne seraient pas éloignés d'accepter sur ce point les injonctions de la sozial-demokratie et des

théoriciens allemands saisis tout d'un coup d'un grand respect pour la souveraineté du peuple[1]. En réalité, la *réparation du droit* ne s'obtiendra que par le *retour sans condition* de l'Alsace-Lorraine dans le sein de l'ancienne patrie. Metz et Strasbourg doivent revenir à la France au même titre que les villes françaises actuellement occupées, telles que Lille ou Mézières. La séparation imposée par la seule force au traité de Francfort est nulle et de nul effet.

§ 3. — Brulante actualité du principe des nationalités.

Jamais, dans l'histoire du monde, le problème des nationalités ne s'est posé d'une façon à la fois aussi générale, aussi aiguë et aussi complexe que dans la guerre actuelle. On rencontre d'abord le principe des nationalités à l'origine de l'étincelle qui a mis le feu aux poudres : l'archiduc héritier d'Autriche ayant été assassiné à Serajevo, dans une partie de l'Autriche de race et d'aspirations serbes, l'Autriche prétend entreprendre contre la Serbie une « expédition punitive »; la Russie intervient, comme protectrice des populations slaves des Balkans, et dans l'espèce, en fait, quelles que soient les récriminations rétrospectives de ses ennemis sur son passé, comme protectrice d'une petite nationalité contre les prétentions arrogantes d'un grand État. Voilà le prologue du drame.

Alors, du moment que le cataclysme gagne rapidement toute l'Europe, les peuples veulent du moins que tant de sang répandu fasse lever une moisson nouvelle de justice et ouvre une ère durable de paix : que désormais il n'y ait plus aucun peuple qui souffre sous une domination étrangère ! Que toutes les aspirations nationales soient satisfaites, et dès lors, il semble qu'il n'y aura plus de motif de conflit.

Naturellement, les aspirations nationales se manifes-

1. Bornhak, *die Grenzboten*, 23 février 1916, p. 229.

tent contre les États qui les ont le plus outrageusement méconnues : contre les empires du Centre. La grande revendication, celle autour de laquelle se fait l'unanimité de la conscience universelle, c'est la revendication de la France sur l'Alsace-Lorraine, partie intégrante de la patrie française, dont la mutilation fut si contraire à toute idée de droit, que Bebel et Liebknecht le père ne purent s'empêcher de protester contre elle. La France n'aurait pas déchaîné le conflit pour le triomphe de son droit; mais le conflit ayant été déchaîné par l'Allemagne, il faut, en réparation du sang versé et de l'injustice subie, que le droit triomphe.

A l'Est, la Prusse asservit, contre tout droit, 5 millions de populations non allemandes : il faut qu'elle les libère afin que, réunies aux tronçons autrichiens et russes de la Pologne, elles contribuent à reconstituer l'État polonais.

La Pologne a cessé d'être un État; elle est restée une nation. L'Autriche au contraire n'est pas une nation, une patrie : ce n'est qu'un État. C'est un *Nationalitätenstaat*, une mosaïque de nationalités différentes. La monarchie policière des Habsburg règne sur un domaine hétéroclite, constitué morceau par morceau, moins par la force des armes et la conquête que par des mariages riches : «... *Tu, Austria, nube...* » Des territoires ont été apportés en dot, comme des herbages, et des populations, comme un cheptel. Une de ces nationalités, la tchèque, aspirait en 1848 à la reconstitution du royaume de Bohême, sous le sceptre des Habsburg; aujourd'hui c'est l'indépendance complète qu'elle réclame. L'élite de ses penseurs, de ses poètes, de ses écrivains, a cru que le grand bouleversement de la guerre pourrait amener la libération : certains se sont exilés, d'autres, pour affirmer l'idéal national, n'ont pas hésité à braver le moyen habituel de règne de la maison paternelle des Habsburg : la potence. Kramarcz, Raschin, Cervinka et Zamocol ont évité, par don de gracieux avènement du successeur de François-Joseph, le gibet auquel les a condamnés le Conseil de guerre : ils n'en auront pas moins subi une longue année de détention préventive,

et des mois de prison en attendant la mort. Des régiments tchèques ont été froidement et systématiquement décimés par la fusillade. La terreur règne à Prague [1].

Les autres nationalités opprimées par l'Autriche n'aspirent pas précisément à l'autonomie, mais à leur réunion à des États déjà constitués. Six millions de Serbo-Croates, aspirent à se réunir à leurs frères de race pour constituer la grande Serbie. Il y a eu des soldats yougo-slaves pendus pour avoir lutté avec leurs frères de race contre les oppresseurs.

Les Roumains de la Transylvanie et de la Bukovine du Sud réclament leur entrée dans la famille roumaine qui a son centre à Bucarest ; pour répondre à leur appel, le royaume de Roumanie s'est exposé à l'invasion [2].

Depuis que l'Italie est unifiée, Trente et Trieste, villes essentiellement italiennes, non seulement de race et de langue, mais surtout de cœur, aspirent à entrer dans la famille italienne. Le jeune royaume a entrepris une guerre héroïque pour « racheter » ces terres *irredente* qui lui apparaissent comme des membres détachés nécessaires à son unité nationale. Si l'on procédait à la liquidation de l'empire d'Autriche en observant le principe des nationalités, il ne lui resterait que les Allemands qui se groupent autour de Vienne, et les Magyars autour de Buda-Pesth, aujourd'hui solidaires les uns des autres dans le crime, mais qui ne peuvent cependant pas avoir complètement oublié les jours de Kossuth et de Marius Perezél, ni ceux où les soldats russes intervenaient pour maintenir la soumission des Magyars aux Allemands de Vienne.

Un autre État oppresseur de nationalités, c'est le second complice de l'Allemagne, un État sicaire, l'Empire ottoman. Certes au cours du dix-neuvième siècle, d'importantes nationalités se sont dégagées de l'emprise

1. On pourra consulter la Revue : *la Nation Tchèque*, publiée à Paris.

2. Par la satisfaction des aspirations nationales, la Serbie passera de 4 à 12 millions d'habitants ; la Roumanie de 8 à 14.

turque : la Grèce, la Bulgarie, la Serbie, la Roumanie... mais des nationalités chrétiennes, gémissent encore sous l'oppression ottomane. L'alliance de la Bulgarie avec ses anciens oppresseurs a suspendu les prétentions bulgares sur Andrinople, mais ce n'est là qu'une suspension momentanée. Sur le continent asiatique, le Turc ne se borne pas à tenir sous sa domination la nationalité arménienne, il a entrepris de l'exterminer par des massacres froidement résolus et systématiquement organisés ; la guerre a donné lieu de la part des Turcs à un redoublement d'horreurs, d'atrocités, d'exécutions en masse ; des populations entières, arrachées à leurs foyers, ont été soit passées par les armes, soit abandonnées sans ressources aux horreurs de la faim [1]. Par contre-coup, la guerre a exaspéré, chez les Arméniens le désir de l'affranchissement. La Syrie-Palestine contient des populations diverses sur lesquelles le Turc ne maintient son empire que par la terreur; de nombreuses exécutions, parmi les notabilités syriennes, sont la preuve de l'impatience de ces populations sous le joug. Plus au sud-est, les populations de l'Arabie sont loin d'accepter de bon gré la domination du Turc, comme le prouve la révolte actuelle du chérif de la Mecque. Il n'y a pas une seule partie de l'Empire, qui, à l'unanimité, soit satisfaite de son sort. Une liquidation de l'Empire ottoman d'après le principe des nationalités amènerait sa disparition complète de la face du monde.

Au nord-ouest de l'Europe, les Danois du Slesvig réclament leur rentrée dans la famille danoise, d'où ils ont été arrachés en 1867 : toutefois, ils n'osent guère bouger sous la férule prussienne, et sous la crainte, le Danemark ne leur donne que des encouragements timides et lointains [2].

La Belgique envahie réclame la restauration de son indépendance. Mais elle aussi prétend profiter du conflit pour achever son unité : en 1830, Gendebien refusa

1. V. René Pinon, *la Destruction des Arméniens.*
2. *The war through danish eyes, by a Dane,* dans la série *Oxford Pamphlets,* 1914-15, n° 57.

d'approuver la délimitation imposée à la Belgique : « Non, 380.000 fois non pour les 380.000 Belges que vous sacrifiez à la peur ! » Une statue élevée à Bruxelles marque la permanence des aspirations belges : la Belgique réclame, pour son unité, à la Hollande, le Limbourg et à l'Europe, le grand-duché de Luxembourg[1].

Ce tableau rapide, où n'ont été indiquées que les aspirations nationales les plus marquantes, met en lumière le nombre impressionnant et la complexité des problèmes politiques qui se poseront au moment du règlement des comptes. Il s'agirait en somme d'une refonte générale du Vieux Monde sur la base démocratique de l'adhésion volontaire des populations à leurs groupes étatiques.

D'autre part, la guerre apparaît, du côté des Alliés, comme une croisade des peuples opprimés. La Russie intervient pour défendre la liberté de la Serbie ; l'Angleterre pour protéger l'indépendance de la Belgique. Les Alliés sont entrés en lice pour la liberté des États contre les tentatives d'hégémonie allemande ; ils continuent la lutte pour l'affranchissement des populations maintenues, contre leur volonté, sous un joug détesté : ce n'est pas un pur hasard qui a réuni dans le même camp, afin de lutter pour l'égalité des États et la liberté des peuples, les grandes nations libérales de l'Europe : la France, l'Angleterre, l'Italie. Je puis ajouter : la Belgique; on a dit que toutes les idées libérales partent de France, et lui reviennent, après avoir fait le tour du Monde, par la Belgique. La logique la plus impérieuse appelait à ce groupe, la grande République américaine, qui est, avec l'Angleterre et la France, une des grandes métropoles de la liberté politique. Ce n'est pas non plus le hasard qui a réuni dans le même camp, pour maintenir sous la botte les peuples opprimés, l'empire autoritaire des Hohenzollern, la monarchie policière des Habsburg, et le despotisme san-

1. Jules Destrée, « le Principe des nationalités et la Belgique », *Grande Revue*, mai 1916.

guinaire des sultans. La défense du principe démocratique des nationalités fait la sainteté de notre cause[1].

SECTION III

LA LIBERTÉ DES NATIONS N'EST PAS PLUS ABSOLUE QUE CELLE DES INDIVIDUS. — NÉCESSITÉ DE COMBINER LE PRINCIPE DÉMOCRATIQUE DES NATIONALITÉS AVEC LES AUTRES FACTEURS DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE.

Ne craignons pas de proclamer le principe des nationalités, *fondé sur l'élément moral de la volonté humaine*, comme l'idéal démocratique, comme l'idéal, par conséquent, des nations majeures, libérales et civilisées[2]. Tout le monde doit s'accorder à reconnaître que, dans l'Europe ou même dans le monde de l'avenir, il ne doit plus y avoir de peuple soumis contre son gré à la domination d'un autre peuple, gouverné, administré, jugé, surveillé, peut-être persécuté par des hommes d'une autre catégorie, d'une autre famille ; subordonné à des préfets, des gendarmes, des policiers étrangers ; condamné à perpétuité aux humiliations et aux souffrances de la situation de vaincu. Que le règne du droit arrive et détrône la force ! C'est le vœu unanime. Alors, il y a unanimité en faveur du principe des nationalités? Non. Et à affirmer sa croyance en lui, on s'expose à apparaître à des esprits sages, pondérés et, en même temps, libéraux, comme un idéologue dangereux.

En réalité cependant, la divergence ne se produit pas sur le principe ; il s'agit encore ici, d'une divergence analogue à celle que nous avons rencontrée à propos de la diplomatie secrète : c'est avant tout une divergence

1. Albert Dauzat, « le Principe des nationalités », *Revue politique et parlementaire*, 1913, t. III, p. 46 ; J. Holland-Rose, *Nationality as a factor of Modern History*, 1916.

2. On lira avec profit la belle étude du maître Boutroux : « la Conception française de la nationalité », dans *Bibliothèque universelle*, 1915, t. IV, p. 10.

sur la méthode, sur l'attitude à observer à l'égard de principes, dont la justice en elle-même est reconnue sans difficultés.

Les uns considèrent que nous vivons dans un pauvre monde où les éléments irrationnels s'insurgent contre les données de notre raison et qu'il nous faut incliner, devant les nécessités de fait, l'orgueil de notre esprit ; d'autres, au contraire, prétendent apporter dans les sciences politiques la méthode de la logique et des mathématiques : ils professent que, un principe étant bon en lui-même, toutes ses conséquences le sont nécessairement, et qu'on n'a qu'à marcher les yeux fermés dans la voie droite où mène la logique. Ainsi y a-t-il des adeptes du principe démocratique des nationalités qui le considèrent comme une panacée universelle, capable de faire disparaître toutes les tares de la politique internationale, comme une formule magique susceptible d'assurer l'avènement de la paix perpétuelle. Il y a un moyen terme à déterminer entre l'enthousiasme aveugle pour les principes et un réalisme terre à terre, dépouillé de tout sentiment d'équité et de toute considération de justice.

Si l'on veut voir clair dans cette question, il est nécessaire de désarticuler cette notion du droit démocratique, afin d'en apprécier les divers éléments. Il est d'abord nécessaire de le considérer en lui-même, et en second lieu au point de vue des obligations que son existence crée à la charge des États qui ne sont pas directement intéressés dans la question.

Et tout d'abord considérons le droit en lui-même.

A. — Le principe examiné en lui-même.

1° *Éviter les duperies du sentiment et le romantisme des nationalités.*

On risque en pareille matière d'être entraîné à des erreurs dangereuses par les illusions et les entraînements prenant leur source dans le souci le plus respectable de la liberté, l'horreur de l'oppression et le senti-

ment de la justice. Il y a des âmes généreuses qui semblent perpétuellement en quête d'un tort à redresser. Il suffit qu'on leur signale un peuple soumis à un gouvernement à l'encontre de sa volonté nationale pour que leur conscience soit immédiatement inquiète. Il y a en effet, certainement, des *peuples* qui ont des aspirations nationales contrariées : mais on ne peut l'affirmer qu'après un examen sérieux, approfondi, impartial de chaque espèce. Nous savons ce que c'est que « le peuple » dans la politique interne : sous la Révolution — Taine l'a bien montré — c'était une minorité qui allait parfois jusqu'à commettre des crimes. Le peuple dont les politiciens invoquent la volonté n'est encore souvent qu'un cercle restreint, mais agissant. Nous devons être prévenus par conséquent qu'il peut en être de même des prétendues aspirations nationales. Il faut donc essayer de traverser la couche superficielle des intellectuels et des politiciens, pour atteindre vraiment la conscience profonde du peuple. Dans la plupart des cas où se pose le problème des nationalités, il y a la masse du pays dont il est très difficile de connaître les tendances: elles se résument dans le désir d'un gouvernement régulier, assurant une sécurité suffisante aux personnes et aux transactions agricoles ou commerciales. Là-dessus, il y a soit une aristocratie, de naissance ou de fortune[1], soit une élite intellectuelle, qui désire une modification de la distribution étatique des territoires et des populations. C'est cette minorité qui fonde les revues, crée une agitation, envoie ses émissaires dans les pays étrangers : évitons de prendre pour des aspirations nationales des opinions peut-être isolées et qui, quelque respectables qu'elles soient, ne méritent pas qu'on

1. Certains observateurs superficiels ont écrit que les provinces baltiques de la Russie étaient allemandes : cependant la partie allemande de la population se réduit à la noblesse et aux « barons baltes », qui jouissent de privilèges féodaux étendus, mais ne représentent qu'une petite partie de la population : 7 p. 100 dans les villes, 1 p. 100 dans les campagnes. Les Lettons progressent au détriment des Allemands dans la propriété des terres, les professions libérales, la presse.

mette le feu au monde[1]. Ne jugeons pas les problèmes soumis à notre sentimentalité d'après la mesure de l'Alsace-Lorraine. En 1871, la France était, dans toute la force du terme, une personne morale ; elle était unifiée, elle était majeure ; l'Alsace-Lorraine était une partie intégrante de la patrie la plus une que l'histoire ait jamais connue. L'Alsace avait vibré de toutes nos émotions, avait souffert de toutes nos douleurs. C'est une partie de notre chair pantelante qui nous a été arrachée. La plaie est encore ouverte : les annexés de 71 vivent encore ; ce sont leurs fils, à peine leurs petits-fils, qui souffrent de la séparation. Il n'y a jamais eu dans l'histoire du monde une protestation aussi unanime que celle des Alsaciens-Lorrains. Ne disons pas, ne laissons pas dire, à propos des ambitions d'un peuple sur un territoire, habité par une population mélangée, quelque légitimes que soient par ailleurs ces ambitions : C'est leur Alsace-Lorraine ! C'est une assimilation qui, dans l'immense majorité des cas, serait inexacte, et souvent serait impie. Je m'abstiens de citer des exemples concrets pour éviter de froisser, peut-être chez des amis ou alliés, des susceptibilités nationales, toujours prêtes à se hérisser.

1. Un des exemples les plus frappants de ces mouvements nationaux créés artificiellement du dehors, dans un intérêt politique, me paraît être le mouvement lithuanien. Les Lithuaniens paraissent d'origine aryenne, ont une langue voisine du sanscrit, et formaient au quatorzième siècle un duché ; à cette époque, la dynastie des Jagellons acquiert par mariage la Pologne, et depuis cette époque l'histoire lithuanienne se confond avec celle de la Pologne. Les Lithuaniens sont catholiques comme les Polonais, et la masse du peuple se considère comme polonaise. En 1862 se créa un mouvement national *favorisé par la Russie*, qui y voyait un moyen de lutte contre, d'une part, les barons baltes germaniques, d'autre part contre les grands propriétaires polonais ; un journal lithuanien était imprimé à Saint-Pétersbourg. D'autre part, à Tilsitt, à l'extrémité de la Prusse orientale, résident des Allemands d'origine lithuanienne, protestants et russophobes : ils ont fondé en 1883, *dans un intérêt allemand*, cette fois-ci, la Société des amis de la Lithuanie. V. *Pro Lithuania*, Bulletin mensuel du bureau d'informations de Lithuanie. Paris, Lausanne, *le Lithuanien*.

2° *Se rendre compte que la complexité des problèmes nationaux rend souvent inapplicable la solution purement juridique.*

Certes, si on se trouvait en présence d'une volonté certaine, claire, indiscutable, unanime ou tout au moins quasi unanime, des individus habitant un territoire, le droit serait clair. La manière dont la France a acquis la Savoie et le comté de Nice est un de ses titres de gloire : le plébiscite triomphal de 1860, confirmé par le plébiscite quotidien de l'adhésion sans réserves à la nouvelle patrie, est un des hommages les plus clairs qui aient été rendus au droit des peuples. Mais les problèmes diplomatiques ne se présentent malheureusement pas dans cette forme schématique. Il arrive très souvent, surtout précisément dans les régions où se pose actuellement le problème des nationalités, que le brassage des peuples, par suite de la conquête, de l'invasion, de la *dénationalisation systématique* par le vainqueur, a rendu les aspirations contradictoires : ici un îlot de telle nationalité est englobé dans une vague d'une nationalité différente ; et la même nationalité recommence ailleurs à constituer une autre enclave, ou bien à enclaver encore un îlot d'une autre nationalité. On ne peut cependant pas constituer un État sous la forme d'un archipel dont les éléments seraient réunis par des ponts enjambant sur les autres États. « La macédoine de peuples entraîne, en Macédoine, la macédoine des questions. » Dans d'autres pays, le brassage est arrivé à un mélange encore plus intime, de sorte que les rivalités nationales s'expriment par des discussions de *pourcentage*. Le problème diplomatique se réduit-il alors à une simple opération arithmétique : la nationalité qui a 34 p. 100 de la population doit-elle l'emporter sur celles qui n'en ont chacune que 33 p. 100 ?

Comme il est cependant nécessaire de constituer de ces éléments divers un État unique, il y a nécessairement des nationalités dont les aspirations ne sont pas satisfaites et qui s'estimeront opprimées, et nous pour

rons à notre tour pousser le cri désespéré de Rousseau : « Eh ! quoi ! la liberté ne se maintient qu'à l'appui de la servitude ? — Peut-être [1] ! »

3° *Ne pas exagérer les illusions sur l'Eldorado démocratique de la paix par la satisfaction des aspirations nationales.*

De cette simple constatation que les événements ne se plient pas à nos désirs pour nous présenter des problèmes simples, il résulte que le principe démocratique des nationalités n'est pas le « Sésame, ouvre-toi ! » qui doit inaugurer l'ère de la pacification générale et perpétuelle [2]. On pourrait même être tenté de soutenir que

1. La Roumanie transcarpathique, qui est encore sous la domination hongroise, comprend une population dont la moitié environ est roumaine : sur 8.760.000 habitants, il y a 4.000.000 de Roumains, 2.200.000 Hongrois, 1.000.000 de Serbo-Croates, 730.000 Allemands. Depuis un millier d'années les Roumains soutiennent contre les Hongrois une lutte sans trêve, d'abord religieuse et économique, et, depuis le dix-neuvième siècle, incontestablement nationale. La sincérité des aspirations nationales des Roumains soumis au joug autrichien ressort, d'une façon évidente, des persécutions incessantes qu'ils subissent, à propos de leurs écoles, de leur langue, de leurs couleurs nationales, des élections ; les Hongrois se conduisent à leur égard comme les Prussiens à l'égard des Polonais. Le prêtre catholique Lucaciu, député roumain au Parlement de Budapest, a subi trois années d'emprisonnement pour avoir présenté à l'empereur les doléances de ses compatriotes (Lacour-Gayet, *les Roumains de Transylvanie*, 1915). — Les Polonais passent pour n'être pas parfaitement tolérants à l'égard des Lithuaniens, des Ukrainiens, des Juifs. Si « la Grande Pologne » était réalisée, il y aurait peut-être encore des mécontents. Au moment où s'impriment ces lignes, les convulsions révolutionnaires semblent menacer l'unité et l'existence de la patrie russe : en même temps que la Finlande, c'est l'Ukraine qui proclame son autonomie. Or les prétentions des Ukrainiens poussent jusqu'à cent kilomètres de Cracovie et jusqu'à cent cinquante kilomètres de Varsovie : les Ukrainiens opprimeraient de ce côté des Polonais. Par ailleurs, les Ukrainiens prétendent détacher de la patrie russe les Cosaques du Don, les Tatars des bords de la mer Noire, les Juifs d'Odessa, les immigrés du Nord qui ne désirent aucunement cesser d'être Russes pour devenir Ukrainiens.

2. « Que la paix acquise par la victoire ne soit pas une paix, mais bien la paix, la paix pure de tous germes de guerres, la

le principe démocratique des nationalités serait plutôt une source de guerre, puisqu'il éveille la conscience d'un droit qu'il n'est pas toujours possible de satisfaire.

Il y a une grande part de vérité dans le tableau touchant des nationalités affranchies, maîtresses chacune de leurs propres destinées, et se tendant désormais la main qu'elles avaient tenue jusque-là sur la garde de leur épée. Il ne faudrait cependant pas s'hypnotiser sur cette allégorie idyllique. Il est permis de se demander si on assurerait au monde un maximum de tranquillité avec un grouillement d'États nationaux, livrés au nationalisme le plus exalté. C'est un devoir pour la diplomatie de se demander si un grand État polonais romantique, allant de Pétrograd à Breslau, s'étendant de la Baltique à la Méditerranée, et se livrant à des tours de valse tantôt avec l'Allemagne, tantôt avec la Russie, ne serait pas un danger pour la paix de l'Europe [1].

Quelque satisfaction d'ailleurs que l'on donne aux principes, l'enchevêtrement des nationalités conservera toujours sous la cendre des foyers de mécontentement, et surtout, comme on va le voir, il n'est pas de peuple qui soit prêt à se contenter de la justice, de la seule justice : avant d'arriver à l'Eldorado démocratique de la paix, il nous faudra supprimer la diversité des intérêts nationaux et les rivalités qui, jusqu'ici, en ont découlé nécessairement. — Si jamais l'État autocratique ancien disparaissait partout pour faire place à l'État-nation, si un jour l'État coïncidait partout avec la nation, disparaîtraient en même temps les guerres causées par cette divergence : il n'y aura plus de guerres de nationalités; cela ne signifie pas qu'il n'y aurait plus de guerres. L'Italie, qui s'est formée au nom du principe des nationalités, réclame autre chose que ce qui lui est dû au nom de la nationalité seule.

paix assise, solidement, sur le principe des nationalités et de la justice internationale. » (Anatole France, *Discours à la cérémonie italienne à la Sorbonne*, 22 juin 1916).

1. Comme on le verra plus tard, nous croyons d'ailleurs que, sur ce point, la solution diplomatique concorde avec la solution juridique et démocratique.

Je précise d'ailleurs que, s'il ne faut pas exagérer la portée pacificatrice du principe des nationalités, il ne faut pas non plus la méconnaître. En donnant satisfaction aux aspirations et aux volontés des peuples, on supprime incontestablement des causes de guerre. Le traité de Vienne (1815), le traité de Berlin (1878), par leur méconnaissance des principes, ont été le berceau de guerres qui ont désolé l'Europe (V. *supra*, p. 415).

Il est encore permis de croire, sans être taxé d'utopie, que la propagation, dans le sentiment des peuples, du droit démocratique des nationalités, aurait une vertu pacificatrice, puisqu'elle suppose que les peuples, à la différence des troupeaux, ne peuvent pas avoir de propriétaires, et qu'elle met ainsi un frein aux instincts brutaux de conquêtes.

4° *Le droit démocratique est un idéal avec moratoire.*

Une politique étrangère serait condamnée à la plus dangereuse stérilité si elle prétendait méconnaître les faits. Lamartine, représentant de la plus idéaliste des républiques, doit concilier son idéalisme de poète avec le positivisme de l'homme d'État : « Les traités de 1815, dit-il dans son manifeste aux puissances (4 mars 1848), n'existent plus en droit aux yeux de la République française ; toutefois, les circonscriptions territoriales de ces traités sont un fait qu'elle admet comme base et comme point de départ dans ses rapports avec les autres nations. »

Le respect du fait est d'ailleurs autre chose que la déférence obligatoire devant ce qu'il est impossible d'empêcher. Il doit encore correspondre au sentiment que la société des nations, comme une société nationale, a besoin de stabilité. Il y a des moments où il faut marquer un arrêt dans la voie du progrès vers l'idéal et planter sa tente : une société des nations ne peut pas vivre dans une crise perpétuelle, pas plus qu'un État dans une révolution continue. Il faut qu'il y ait des moments où l'effervescence se calme, où les

États ne soient pas menacés de dissolution, se sentent à l'abri des intrigues des voisins ambitieux. Le besoin de stabilité est un des premiers besoins de l'humanité. Les idéalistes reprochent aux juristes de faire la théorie du *statu quo* : certes les juristes n'ont pas choisi la meilleure part, mais leur rôle est nécessaire ; comme Marthe dans l'Évangile, ils assurent la satisfaction des nécessités immédiates de la vie, tandis que les autres, comme Marie, s'abîment dans la contemplation de l'idéal. Ils se trouvent bien contraints de reconnaître une certaine valeur aux traités conclus par les organes constitutionnels des États et ils sont bien obligés d'ajouter que le peuple d'un de ces États ne peut pas unilatéralement méconnaître, *sur-le-champ*, la portée de ces traités [1].

Ils sont bien obligés d'admettre, comme une règle positive, le droit d'un État constitué à défendre son unité contre la sécession d'une de ses parties, de même qu'un gouvernement établi a le droit de défendre son existence contre la révolution. Le droit démocratique des nationalités, c'est le droit naturel ; l'ordre établi, c'est la loi écrite. Imagine-t-on ce que serait une société si, tout d'un coup, on supprimait la loi écrite, en décidant que désormais les hommes seraient seulement soumis au droit naturel, interprété par chacun selon sa propre conscience? Ce serait l'état de la société des nations si, tout d'un coup, toute loi positive était supprimée au profit de la liberté absolue de chaque État d'agir conformément à ses aspirations. La querelle entre les idéalistes et les juristes provient de ce qu'ils ne voient qu'un seul côté de la question : les juristes insistant sur le besoin d'ordre, les idéalistes sur le

1. La diplomatie du second Empire, qui semble avoir été le plus *logique* avec l'idéologie démocratique, n'admettait pas qu'un engagement diplomatique pût valoir à l'encontre du suffrage universel. C'était la doctrine exprimée dans la circulaire de notre ministre des Affaires étrangères du 4 décembre 1862 : « Les principes de notre droit public ne nous autorisent pas à établir dans un document officiel que nous refuserions indéfiniment de reconnaître un souverain qui aurait été élu par le suffrage libre et spontané de la Grèce, en désaccord avec les engagements qui lient les puissances entre elles. »

besoin de justice[1]. Il arrive aux premiers d'exagérer dans le sens d'un attachement religieux à l'ordre établi qui prolonge les injustes oppressions; aux autres, d'exagérer dans le sens d'une impatience fébrile qui compromettrait la vie de l'humanité et aboutirait à l'anarchie. Et je ne dis pas que la conciliation entre les deux tendances soit facile à réaliser; tout ce que l'on peut dire, c'est que, pour une période dont la durée est fixée par la clause *rebus sic stantibus*, le monde a le droit d'assurer sa tranquillité par des traités. Pendant ce temps, on n'exige pas des nationalités une abdication définitive de leur droit démocratique : on les prie seulement de consentir un *moratoire*. Qu'un certain nombre d'habitants de Dublin aient consenti à faire le jeu de l'Allemagne, à poignarder dans le dos leur État et en même temps l'Europe, au milieu de la plus grande lutte pour la justice que l'histoire ait enregistrée, c'est un crime pour lequel le droit démocratique ne peut aucunement servir de circonstance atténuante.

La doctrine du droit naturel des peuples n'est que la transposition à la doctrine internationale de l'effort de la Révolution dans le domaine de la politique interne : il s'agit de réorganiser la société des nations, comme la société nationale, sur les bases fournies par la seule raison. Sur les deux domaines, l'entreprise se heurte aux mêmes difficultés : il n'y a d'institution politique durable que celle qui a des racines dans le passé. La vie des peuples, comme la vie de la nature, ne fait pas de sauts; la continuité est sa grande loi.

C'est cependant dans son aspect négatif que le principe démocratique apparaît avec le plus de netteté; des personnes humaines ne peuvent pas, contre leur volonté, être transférées d'un État à un autre comme un troupeau change de propriétaire.

1. C'est, je crois, la portée de la controverse entre mon cher maître, le professeur Pillet, et le professeur italien Cimbali.

5° *L'application des principes démocratiques dans le droit public interne est susceptible, en bien des cas, d'atténuer l'acuité des problèmes nationaux.*

A quelque degré que l'on s'arrête dans la gamme des solutions possibles à apporter aux problèmes nationaux, on en revient toujours à la nécessité de l'application du droit démocratique. Il ne faut pas que les personnes humaines soient considérées comme des choses, purs objets d'un droit qui leur serait étranger et supérieur. La liberté politique, à l'intérieur de l'État, est apparue, à l'expérience, comme le moyen le plus propre à atténuer la vivacité des conflits nationaux à l'intérieur de l'État. C'est par la liberté politique, à l'intérieur de l'État britannique, qu'a été atténuée progressivement, en dépit de soubresauts de violence, de plus en plus espacés et de plus en plus faibles, la question irlandaise : et nous ne lui concevons pas d'autre solution que le *home rule*. C'est par la liberté politique qu'a été résolu le problème national dans les *dominions* de l'Empire britannique : c'est par la liberté politique, par un accroissement du rôle des assemblées que, vers 1840, l'Angleterre a mis fin, au Canada, aux luttes entre Français et Anglais et à toute velléité séparatiste; c'est par la reconnaissance de la plus large liberté politique qu'a été clos le conflit entre le Transvaal et la métropole. Au contraire, le refus de liberté politique a exaspéré les revendications nationales contre les empires du Centre. En s'obstinant à « piétiner le cadavre d'une nation », la Prusse a conservé toute leur vigueur aux protestations polonaises. La politique policière des Habsburg contre les Roumains de Transylvanie, la lutte contre les écoles, la langue et les coutumes, les attentats scandaleux et souvent sanglants contre la liberté des élections, ont entretenu la vie des revendications séparatistes. Nous sommes encore au milieu de la fournaise d'où sortira l'Europe nouvelle, et nous ne savons ce que sera cette Europe. Mais nous pouvons croire qu'un pas serait réa-

lisé vers la paix et l'équilibre du monde si les nationalités soumises à l'empire des Habsburg recevaient chacune leur *home rule*[1]. Il y aurait dans une large concession de la liberté politique un frein contre le danger de la Mitteleuropa, c'est-à-dire contre la mainmise complète de l'Allemagne sur l'Autriche.

6° *Le principe du droit démocratique ne peut servir de mobile* exclusif *d'action à la politique étrangère d'un grand pays.*

A invoquer, en lui attribuant une valeur absolue, le principe des nationalités, on s'expose d'ailleurs à se tenir complètement en dehors de la vie, à planer dans une sphère qui a été jusqu'ici étrangère à la politique pratique. Il n'y a pas, dans l'histoire, un État qui soit resté jusqu'au bout, pendant, par exemple, la durée d'un règne, fidèle à la notion démocratique des nationalités. Napoléon III lui-même s'était laissé conduire par l'ambition à incliner vers la théorie allemande des races pour justifier ses visées sur la Belgique. L'Italie réclame Trente et Trieste au nom du principe des nationalités: le Brennœr et la frontière du royaume italien de 1811, au nom du principe des frontières naturelles; la côte dalmate et toutes les frontières extrêmes de l'ancienne république vénitienne, au nom de l'histoire; la prépondérance dans l'Adriatique et la ville albanaise de Valona, au nom de l'équilibre; des îles du Dodécanèse, pour avoir des bases navales; des territoires en Asie Mineure et des *rectifications* de frontières en Afrique, pour sa population surabondante. La réalisation des aspirations de nos alliés (*dont je ne prétends pas mettre en doute la légitimité*) fera passer sous leur domination des Allemands (à Bozen), des Serbes, des Albanais, des Grecs. La Russie tsariste, qui avait accepté la guerre déclarée par l'Allemagne au nom du principe des nationalités, revendiquait Constantinople

1. Nouvelle application de l'idée que « démocratie signifie paix ».

et les Détroits au nom du libre accès à la mer, nécessaire à la respiration de son énorme territoire. Chaque État prétend conserver dans sa main le jeu complet des principes, et abattre, au moment voulu, la carte qui peut le faire gagner.

Le penseur, le moraliste, dans son cabinet, a le droit de dégager des principes absolus ; l'homme d'État a le devoir de se demander ce que deviennent ces principes au contact de la pratique. Or, dans bien des cas, le principe des nationalités couvre une ambition de conquête au profit d'un État constitué, plutôt qu'une entreprise de libération des nationalités opprimées. La Révolution française a lancé la formule du droit *national*, reprise avec persévérance par le second Empire : c'est au nom du droit national que s'est formée l'unité allemande, et c'est en violant le droit national que l'Allemagne s'est agrandie. L'Italie des nationalités est partie ouvertement pour une guerre d'expansion au nom de l' « égoïsme sacré ».

Le prétendu principe démocratique n'est très souvent que la robe dont on habille des ambitions. « Dans le désastre universel, a écrit M. Luzzatti, les patries triomphent [1]. » Ce n'est pas assez dire : nous assistons, en réalité, à une explosion des idées nationalistes, à une fièvre générale d'annexions, qui semble toutefois avoir épargné l'Angleterre, la France et les États-Unis [2]...

Nous demeurons fidèles à la maxime : « Il importe peu que la France grandisse en étendue, pourvu qu'elle grandisse en hauteur. » (Le mot est de Rouher, 15 mars 1867.) Et c'est très bien. Mais il ne faut pas exagérer et continuer à prétendre gérer notre politique d'après notre incurable sentimentalisme, dans un monde où les sentiments tiennent bien peu de place [3]. Nous

1. *Corriere della Sera*, 7 septembre 1915.
2. Voir l'étude pénétrante du baron Ernest Seillière, *l'Impérialisme national*, dans *Bibliothèque universelle*, 1915.
3. « Nos rapports avec la Turquie ne sont pas de nature sentimentale », proclame le prince de Bülow dans sa *Politique allemande*.

y serions complètement dépaysés. N'essayons pas de construire un droit *a priori*. Le droit n'est pas une création artificielle et arbitraire : il doit être adapté à la société, non à la société idéale, mais à la société réelle. La vie est une lutte incessante de l'idée contre la matière, et il faut faire à cette dernière sa part. Ce serait une gageure que de prétendre établir un programme de politique étrangère sur l'ignorance méthodique des faits les mieux établis et sur la méconnaissance systématique de la psychologie des peuples. « Qui veut faire l'ange, dit Pascal, fait la bête. »

7° La diplomatie a toujours joué un rôle dans le mouvement des nationalités : elle doit en conserver le contrôle.

Il y a eu, dans une histoire qui n'est pas encore très ancienne, des combinaisons diplomatiques absolument étrangères au principe des nationalités, entendu dans un sens quelconque, et qui cependant ont parfaitement réussi. Par sa position, sa race, sa langue, ses mœurs, comme par la volonté de ses habitants, la Corse ne semblait pas appelée à être française. Elle ne s'est pas donnée à nous ; nous l'avons achetée. Cependant, grâce en partie au hasard qui en a fait le berceau de Napoléon, grâce surtout au caractère accueillant de la communauté française, la Corse est devenue une partie intégrante de notre patrie. Aussi a-t-on pu dire que la politique et la diplomatie font les mariages durables, les mariages de raison, tandis que le principe des nationalités présiderait à des unions de sentiments, à des mariages d'inclination dont la fortune est douteuse.

La diplomatie joue souvent un rôle analogue à celui de ces personnes obligeantes qui, dans des cas analogues, aident à l'éclosion de sentiments plus ou moins sincères. C'est souvent elle qui, dans des intérêts divers, crée ou contribue à préciser ou à compléter la conscience nationale : car, en fait, c'est du dehors que, le plus souvent, prennent leur source les mouvements d'indépendance ; le principe des nationalités est fré-

quemment invoqué par un peuple désireux d'obtenir la sécession d'un territoire, pour un motif quelconque : se l'annexer, y exercer une sorte de protectorat, affaiblir un État rival. Sans la Russie, qui s'est attribué le rôle de protectrice des peuples chrétiens des Balkans, la « conscience nationale » des peuples de la péninsule aurait été évidemment beaucoup plus longue à se préciser et à triompher. La diplomatie intervient donc en fait dans le principe des nationalités : elle intervient par conséquent avec les éléments et l'esprit de la diplomatie ancienne. La Bulgarie est l'enfant de douleur de la Russie. Sans la diplomatie russe, la nationalité bulgare ne serait certainement pas affranchie. Les Bulgares ne se sont jamais révoltés contre le joug ; on a dit qu'ils n'aspiraient qu'à une seule liberté : celle de voler les moutons. C'est l'Europe qui leur a imposé l'émancipation. Au point de vue général, humain, cet affranchissement a-t-il été un bien ? Les Bulgares ne sont plus massacrés par les Turcs, et c'est parfait ; mais ils se sont alliés à leurs anciens massacreurs pour massacrer à leur tour. Virtuoses de la trahison et de la mauvaise foi internationale, ils constituent, pour la paix, une menace permanente. On les a affranchis du Turc, pour les soumettre à un prince allemand. Quel avantage ! On avait vu en eux les futurs gendarmes de l'Europe, préposés au maintien de l'ordre dans les Balkans ! Parce qu'une population a été massacrée et persécutée pendant des siècles, parce que ses hommes ont été réduits en esclavage et ses femmes dans une situation encore pire, elle a droit à notre pitié : il n'en résulte aucunement, comme on a eu tort de le croire, qu'elle ait droit à l'indépendance, réservée aux nationalités majeures, mûres pour la liberté et dignes de conduire elles-mêmes leurs destinées.

L'excès des malheurs des Bulgares leur créait une sorte de caractère sacré ; ils étaient malheureux, on les a crus vertueux. Ainsi s'est formée l'image d'une Bulgarie idéale, qui a masqué la Bulgarie réelle, non seulement pour les idéalistes et les philanthropes, à la suite de Victor Hugo et de Garibaldi, mais encore pour les di-

plomates et les hommes d'État, à la suite de Gladstone. Nous avons longtemps vécu sous l'émotion des récits des *Bulgarian atrocities* et, parce que les femmes rouméliotes étaient systématiquement outragées par les pachas, nous avons attribué à la Bulgarie les sentiments d'un honnête homme insulté. Les erreurs bulgares sont dues à ces erreurs de sentiment, à l'idéologie dédaigneuse des faits, au dogmatisme ignorant des réalités. En ces matières où se trouve engagé le sort de la démocratie française, évitons le romantisme et les illusions décevantes du sentiment [1].

Depuis 1848 régnait, dans certains milieux français, une sorte d'enthousiasme pour la Hongrie, entretenu par la courtoisie amicale que nos compatriotes rencontraient dans ce pays. On en restait aux sentiments indiqués dans ces vers — médiocres — des *Châtiments :*

On mangeait un douteux lapin
Et l'on buvait à la Hongrie;
On ne peut pas vivre sans pain,
On ne peut pas non plus vivre sans la patrie!

Les Hongrois se disaient alors opprimés par François-Joseph, qui appela les Russes à son secours. Les Magyars, une fois soumis, ont repris leur rôle de bourreaux des Roumains de Transylvanie, et leur union avec leurs anciens oppresseurs paraît plus intime que jamais [2] !

Il est des doctrinaires qui ne parlent de rien moins que de supprimer la diplomatie ancienne et de lui substituer partout l'application systématique du principe démocratique. Quelle formule profondément illusoire et creuse lorsqu'on la confronte avec la complexité infinie des problèmes pratiques! Il y a des groupes ethniques qui ont des aspirations vers le droit démocratique et qui ne sont pas majeurs pour en avoir l'exercice.

1. V. Kühne, *les Bulgares peints par eux-mêmes*, 1917.
2. M. Max Hoschiller, dans son livre *l'Europe devant Constantinople*, raconte qu'à une dame qui lui demandait ce qu'il aimait dans l'art, le comte Andrassy aurait répondu : « Ce qui me répugne en politique, l'idéal. »

C'est le devoir de tout Français d'être royaliste pour l'époque de Louis XIV ; la France de 1848 n'était pas mûre pour le suffrage universel. Pourquoi des nationalités, parce qu'il y a quelques agitations à leur surface, seraient-elles nécessairement mûres pour l'autonomie ? La race arménienne, les populations chrétiennes ou arabes du Liban doivent être sauvées de l'oppression turque : est-ce donc qu'il va suffire d'y proclamer la république et le suffrage universel ? Quelle imprudence grave et coupable il y aurait très probablement à créer ainsi des foyers de désordre et des germes de guerres futures ! Des États perpétuellement menacés de l'invasion ne pourraient vivre que par la protection d'autres États ; et si ceux-ci ont des charges, n'en résulte-t-il pas pour eux certains droits ? Quels seront ces droits ? Question diplomatique. Il y a des peuples qui ont droit à une indépendance politique complète, d'autres qui ne sont mûrs que pour une amélioration relative de leur état actuel, pour une administration libérale, décentralisée, pour un *home rule*, pour une autonomie simplement administrative, qui assure le respect de leur langue, de leurs religions, de leurs traditions ; d'autres enfin qui réclament une situation de protectorat, ou leur annexion à un État moins barbare que celui par lequel ils sont opprimés. Série de nuances qui demandent l'intervention naturelle de la diplomatie, avec ses solutions transactionnelles. Il m'est pénible de le dire, parce que je romps ainsi avec une forte tradition de la sentimentalité française : le problème de la reconstitution de l'*indépendance* polonaise n'est pas seulement une question de principe : il est aussi un problème diplomatique. En Occident, la question polonaise est surtout sentimentale ; en Orient, elle est surtout politique. J'ajoute d'ailleurs que, dans l'espèce, et par un privilège éminent, sous les réserves indiquées plus haut, la solution diplomatique semble devoir concorder avec la solution juridique ; la Pologne reconstituée, c'est la Prusse amputée, donc perdant la lourde hégémonie qu'elle fait peser sur l'Allemagne ; les principes démocratiques et les besoins de l'équilibre européen coïnci-

dent dans le sens de la reconstitution de l'unité polonaise [1].

8° *La liberté démocratique de chaque nation doit être conciliée avec la sécurité commune.*

La doctrine des droits individuels part du principe que la liberté de l'individu est théoriquement absolue. Cependant, la vie en société lui impose des restrictions nombreuses et légitimes. L'égoïsme doit avoir des limites ; et lorsqu'il s'exaspère jusqu'au point que le jargon moderne définit par la formule « vivre sa vie », il devient antisocial et anarchique. Il y a ainsi des nationalités qui ne pensent qu'à « vivre leur vie » et que l'égotisme national pousse à des crimes véritables contre la société des nations. Il a été absolument indifférent aux révoltés de Dublin que l'Angleterre soit engagée dans le camp de la justice et du droit au cours de la lutte la plus formidable qu'ait connue l'histoire : ils n'ont pas hésité à lui tirer dans le dos, et à se mettre directement au service des États les plus oppressifs, de ceux précisément qui ont commis les plus nombreuses, les plus graves, les plus évidentes violations de ce principe du droit des peuples, inscrit sur le drapeau de la révolte. Cet acte d'égotisme coupable — dont nous ne prétendons pas évidemment rendre solidaire l'ensemble du parti nationaliste irlandais — aura tout au moins pour effet de nous rendre prudents sur le romantisme des nationalités, plus ou moins accompagné de la musique d'Augusta Holmès.

Quelque caractère sacré que l'on reconnaisse à la personne humaine, la société étatique interne les irresponsables dangereux, emprisonne les coupables ; elle va même jusqu'à les supprimer complètement, jusqu'à leur enlever la vie. Pourquoi ne pas reconnaître à la société des nations le même droit de se défendre ? Pourquoi attribuer au principe des nationalités une

1. Stanislas Posner, *la Pologne d'hier et de demain*, Alcan, 1917.

valeur absolue, alors qu'on est bien obligé de n'attribuer au principe de la liberté individuelle qu'une valeur simplement relative ? Il y a des nations coupables, il y a des nations dangereuses, il y a dans tous les cas des nations qui adoptent, à un moment donné, une conduite dangereuse : désarmerons-nous, en face d'elles, la société des nations ?

Je ne suis pas libre d'entretenir dans ma maison un foyer de peste ou de choléra ; je ne suis pas libre de mettre le feu à ma maison, parce que l'incendie risquerait de se propager aux immeubles voisins ; une nation ne doit pas avoir davantage la liberté de se donner une constitution, une organisation quelconque qui serait un danger perpétuel pour la paix du monde. Cette doctrine est celle d'un homme que l'on peut ranger parmi « les pères de la démocratie », de Washington : « Je souhaite du bien à tous les peuples, à tous les hommes, et ma politique est très simple. Je crois que chaque nation a le droit d'établir la forme du gouvernement dont elle attend le plus de bonheur, pourvu qu'elle n'enfreigne aucun droit et ne soit pas dangereuse pour les autres pays. Je pense qu'aucun gouvernement n'a le droit d'intervenir dans les affaires intérieures d'un peuple étranger si ce n'est pour sa propre sécurité[1]. »

Prenons quelques exemples, que nous choisissons à dessein absolument invraisemblables, en dehors des réalités, mais susceptibles, par leur énormité, de faire mieux comprendre notre pensée.

La « science allemande » a travaillé au service du pangermanisme, et elle a braqué contre la Russie sa théorie des races ; alors qu'il est généralement admis que l'État russe est, en immense majorité, composé de Slaves, et constitue le plus homogène, au point de vue ethnique, des États contemporains, les Allemands prétendent démontrer qu'il constitue en réalité un « Nationalitätenstaat », un État de nationalités, comme

1. Lettre à La Fayette, 25 décembre 1778, citée par E. Ollivier, *Empire libéral*, t. I, p. 171.

l'Autriche, et non un État national, comme prétend l'être l'Allemagne. Dans la seule Pologne, on compterait quatre nationalités : les Polonais, les Blancs-Ruthènes, les Ukrainiens occidentaux (Petits-Ruthènes et Petits-Russiens) et les Letto-Lithuaniens. Toutes les acquisitions modernes de la Russie, depuis le dix-huitième siècle, auraient abouti à assujettir au peuple grand-russien des populations que la « science allemande » reconnaît bien de nature slave, mais auxquelles elle attribue cependant des caractères distincts et une individualité propre. En même temps, l'or allemand secondait les efforts de la science. Dans divers pays neutres, et notamment en Suisse, ont surgi de prétendus représentants des nationalités qui se disaient opprimées par la Russie. Si l'on fait l'addition de ces nationalités, on arrive au total de *quatre-vingt-dix-sept millions* de sujets russes : il y a les Polonais, les Lithuaniens, les Finlandais, les Ukrainiens[1]. L'or allemand a

1. Alors qu'en d'autres pays l'enthousiasme démocratique exalte le sentiment de l'unité et l'amour de la patrie, la Révolution qui a éclaté à Pétrograd semble menacer jusqu'à l'existence de la grande « Mère russe ». Le principe démocratique poussé jusqu'à ses conséquences les plus absurdement sophistiques conduit une ville, comme Cronstadt, à proclamer son indépendance; bien plus, chaque individu prétend être en droit de proclamer sa propre sécession, et les soldats, devant l'ennemi, se demandent si le moment n'est pas venu de donner leur démission de membres d'une collectivité dans laquelle on ne peut les contraindre à demeurer contre leur volonté. Ce chaos d'anarchie fait sentir la profondeur des paroles que le poète de *la Divine Comédie* attribue au démon : « Crains-moi, car je suis logicien ! » Il est aujourd'hui amplement démontré que cette « logique » démocratique et révolutionnaire a été inventée, pour l'exportation, dans le pays le plus autoritaire du monde, et qu'elle a été répandue par des agents à la solde de l'Allemagne. C'est également la pensée, l'or et la main de ce pays que l'on trouve à l'origine du mouvement des nationalités contre l'unité russe. La menace la plus lourde qui pèse actuellement sur cette unité est, sans aucun doute, celle qui lui vient des prétentions de l'Ukraine. L'Ukraine indépendante enlèverait à la Russie 30 millions de sujets, répartis sur un territoire égalant ceux réunis de la France, de l'Angleterre et de l'Irlande (800.000 kilomètres carrés). Il est vrai qu'à cette population et à ces étendues devraient se joindre 4 ou 5 millions de sujets habitant 75.000 kilomètres carrés aujourd'hui soumis à l'Autriche : mais c'est là juste ce qu'il faut pour

même fait surgir de prétendus mandataires de la Carélie qui proclament, dans des feuilles obscures et dans des congrès réunissant un demi-quarteron de congressistes, que vingt-cinq millions de Caréliens gémissent sous le joug russe. — Supposons que toutes ces affirmations correspondent à des aspirations véritablement nationales : il n'en résultera aucunement que la diplomatie française doive adhérer d'un cœur léger au déchiquettement de la Russie. Je laisse, bien entendu, de côté toutes les considérations d'ordre sentimental. Or, quels que soient les espoirs que nous donnent les perspectives de l'alliance des grandes nations libérales de l'Occident (Angleterre, États-Unis, France, Italie), la Russie une et forte apparaît comme l'élément essentiel de l'équilibre de l'Europe, et par conséquent de l'indépendance des nations à l'égard du germanisme. Elle a empêché l'Europe d'être allemande; si elle a été impuissante à conserver la paix, elle a certainement contribué à retarder la guerre. Aucun esprit raisonnable ne peut, en dehors de l'Allemagne, s'arrêter un seul instant à cette imagination insensée : de morceler la grande Russie en faibles collectivités qui, incontestablement, ne seraient pas mûres pour le gouvernement démocratique; qui seraient, par conséquent, condamnées à cette alternative : ou de devenir des foyers d'anarchie, ou de demander un roi au grand fournisseur de ce genre d'article : à l'Allemagne; qui, dans tous les cas, seraient hors

ustifier la seigneurie de cette dernière puissance sur la collectivité nouvelle qui serait ainsi formée. Ajoutons que les territoires qui seraient ainsi arrachés à la Russie sont les plus riches en céréales, en fer, en charbon, en huiles minérales... Or, la première idée de l'État ukrainien a été esquissée en 1854 par le baron de Bunsen, diplomate prussien. Elle a été reprise en 1888 par Hartmann, sur les ordres de Bismarck : il s'agissait alors de créer un « royaume de Kief » sous la garantie de l'Autriche; en 1913, à Lemberg, en Autriche, se tenait un congrès de la « jeunesse universitaire ukrainienne d'Autriche et de Russie »; en 1915, à Berlin, un des orateurs de ce congrès, M. Dmytro Donzow, publiait, en allemand, un livre où étaient exposées les idées aujourd'hui mises en pratique par le bureau ukrainien de Russie... L'origine allemande des mouvements nationalistes antirusses n'est aucunement douteuse.

d'état de résister à une invasion, et qui seraient condamnées par conséquent à devenir des vassales de l'Allemagne. Est-ce donc que, sous prétexte de rester fidèles aux théories démocratiques, nous organiserions l'Europe de façon à la soumettre inévitablement au joug de la puissance la plus foncièrement antidémocratique du monde ? Allons-nous appeler à la démocratie les fellahs d'Égypte, pour offrir leur pays, comme une proie facile, aux appétits allemands ? Combien de fois, en croyant travailler pour la liberté des nations, on travaille en réalité pour le roi de Prusse !

Supposons que se produise la grande liquidation du type véritable de l'État artificiel oppresseur des nationalités : l'empire d'Autriche-Hongrie. Le devoir de la diplomatie française serait encore incontestablement de faire tous ses efforts pour empêcher la partie de race et de langue germanique de s'agréger à l'empire allemand et d'alourdir ainsi la menace qui pèse sur l'Europe.

Supposons encore — et je m'excuse de cette hypothèse impie auprès de la Belgique loyale, héroïque et martyre — qu'il se forme dans la ville d'Anvers une majorité pour voter son accession à l'Allemagne. Ce serait encore pour la diplomatie française une faute irrécusable que de dire : « Ainsi soit-il ! c'est le droit démocratique ! » Car une nation ne peut user de sa liberté de façon à menacer celle des autres. « La liberté, a dit la Déclaration des droits (art. 4), consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. » Dans la société des nations, l'une d'elles ne peut user de sa liberté de façon à supprimer celle des autres.

Les concessions que le principe démocratique des nationalités doit consentir à la politique nécessaire de l'équilibre ne sont pas d'ailleurs aussi étendues qu'on pourrait être tenté de le craindre. Très souvent, en effet, ce principe et cette politique aboutissent aux mêmes conclusions : la guerre actuelle aura montré que la

France est un des premiers éléments de l'équilibre et que, par conséquent, elle doit être rétablie dans son unité morale par la restitution de l'Alsace-Lorraine; la Prusse devra être dépouillée de l'hégémonie qu'elle exerce sur l'Allemagne, et de la menace que, par là, elle fait peser sur le monde : il faut la faire rentrer dans ses limites normales par la reconstitution, au sein de l'État russe, de l'unité polonaise. Il est à redouter qu'au lendemain de la guerre, l'Autriche devienne de plus en plus la vassale de l'Allemagne : l'Allemagne risquerait donc, par cette domination de plus en plus absolue sur une grande Autriche, de continuer à menacer la liberté de l'Europe. La constitution de l'indépendance tchèque et de l'indépendance yougo-slave pourra apparaître à la diplomatie comme un élément de l'équilibre. Mais l'équilibre sera alors réalisé par le respect du droit démocratique des nationalités.

9° *Bien voir tous les aspects du problème. Danger des études unilatérales.*

A de très rares exceptions près [1], les études publiées jusqu'à ce jour sur le principe démocratique des nationalités ont le tort de ne présenter en réalité qu'un aspect du problème : les unes, comme celles du duc Albert de Broglie, n'ont insisté que sur les inconvénients de l'application du principe, en laissant dans l'ombre la vérité et la justice du principe en lui-même; d'autres, au contraire, mettent en pleine lumière le caractère de justice, de raison, de vérité du principe, et passent sous silence les obstacles qui peuvent s'opposer à sa réalisation pratique, immédiate, automatique, générale. C'est une méthode aussi dangereuse que la précédente. Elle offre les mêmes périls que l'affirmation intransigeante des règles démocratiques, alors qu'elles ne sont pas réalisables dans la pratique. Mirabeau, déjà frappé de

1. Au premier rang desquelles il faut placer la belle étude de M. P. Bernus, *le Droit des peuples*, juin 1916.

cette inéluctable contradiction entre l'idéal et la possibilité, avait imaginé la « théorie du voile ». Il était nécessaire, d'après lui, de voiler théoriquement l'idéal démocratique, afin de ne pas ouvrir devant un peuple encore mineur des horizons chimériques, vers lesquels il ne se serait pas élancé sans dangers pour lui-même, pour le pays et pour la démocratie elle-même. La méthode du voile peut être une méthode politique : elle ne peut être la méthode d'une recherche scientifique comme celle que nous poursuivons.

Ne craignons pas d'affirmer cet idéal qui est celui de toutes les âmes droites : un peuple ne doit pas être soumis contre sa volonté à une domination quelconque. Nous voulons, comme bénéfice du grand cataclysme, une « bonne paix par une bonne Europe ». Serait-ce une *bonne Europe* que celle qui serait partagée en peuples opprimés et peuples oppresseurs ? Le duc Albert de Broglie lui-même, combattant la diplomatie du suffrage universel, reprochait au Congrès de Vienne d'avoir disposé des « âmes » sans se préoccuper de leurs volontés et de leurs aspirations [1].

B. — Devoirs imposés aux États tiers par la reconnaissance du principe démocratique.

Mais supposons réalisées toutes les conditions du droit démocratique, supposons tombés tous les obstacles qui pourraient s'opposer momentanément à sa reconnaissance. Quelles obligations l'existence du droit dans une nationalité engendrera-t-elle à la charge des autres États ?

Il en résulte indubitablement une obligation *négative*, *l'obligation de s'abstenir* de tout acte contraire à cette

1. « L'histoire a reproché même aux congrès diplomatiques les plus illustres de s'être plus d'une fois prêtés dans un intérêt prétendu d'équilibre à des trafics d'âmes, à des marchandages de territoires que les populations ainsi sacrifiées n'apprenaient que quand le fait était consommé, et qui méconnaissaient leurs vœux légitimes. *Un tel oubli du droit* devient plus difficile aujourd'hui avec le grand jour de la publicité. » (*Histoire et Diplomatie*, p. 401).

liberté[1]. Un grand pas serait réalisé dans la voie du progrès si toutes les nations reconnaissaient sincèrement cette obligation négative comme un des principes directeurs de leur politique intérieure et extérieure[2].

Mais, en somme, ces rapports de créance et d'obligation n'existent qu'entre les groupes qui sont parties dans le litige, entre l'État qui menace d'oppression et celui qui est menacé. Le sentiment populaire va plus loin. Il croit que les États tiers eux-mêmes sont atteints par la constatation du droit d'une nationalité à la liberté, et que cette constatation engendre à leur charge l'obligation, *positive* cette fois, de protéger cette liberté contre les menaces d'oppression. C'est avec cette signification que le mysticisme enthousiaste de la Révolution à ses débuts adopta le principe des nationalités dans lequel il vit un principe général d'intervention.

La Révolution leur criait : « Volontaires,
Mourez pour délivrer tous les peuples, vos frères ! »
Contents, ils disaient oui.
— « Allez, mes vieux soldats, mes généraux imberbes ! »
Et l'on voyait marcher ces va-nu-pieds superbes
Sur le monde ébloui.

Ces vers de Victor Hugo ne sont en somme que la paraphrase lyrique du décret de propagande armée du 18 novembre 1792 : « La Convention nationale déclare, au nom de la nation française, qu'elle accordera fraternité et secours à tous les peuples qui voudront recouvrer leur liberté, et charge le pouvoir exécutif de don-

1. Dans sa déclaration de guerre au roi de Bohême et de Hongrie, le 2 avril 1792, l'Assemblée nationale déclare rester « fidèle aux principes consacrés par la constitution de n'entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes et de n'employer jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple ».

2. Encore faut-il que les peuples n'usent pas de leur liberté d'une façon dangereuse pour la communauté des nations. On discute encore la question de savoir si Napoléon III aurait eu le *pouvoir* d'empêcher la formation de l'unité allemande. Renan croyait qu'il n'en avait pas le droit: « La France n'était pas obligée d'y contribuer, mais elle était obligée de ne pas s'y opposer. » (*La Réforme intellectuelle*, p. 143.)

ner aux généraux les ordres nécessaires pour porter secours à ces peuples et défendre les citoyens qui auraient été vexés ou qui pourraient l'être pour la cause de la liberté. »

C'est froidement, en se plaçant au point de vue des devoirs précis et aussi des intérêts de la France, qu'il faut examiner cet idéalisme agissant et interventionniste.

Mettons d'abord à part le cas d'une obligation contractée par un traité international. Ici, le devoir est clair. On sait que l'Angleterre n'a pas hésité à accomplir celui que lui imposait, à l'égard de la Belgique, le traité de 1839. Ce concert organisé de plusieurs grands États pour la défense d'un principe juridique ou de la liberté d'un peuple, en dépit du discrédit créé par la conduite inqualifiable de l'Allemagne, est l'institution la plus parfaite qu'ait jusqu'ici créée la diplomatie en vue de faire respecter le droit. Mais, en dehors de toute obligation contractuelle, un État n'a aucunement le devoir de se sacrifier à la liberté d'un autre.

C'est ce qu'avec beaucoup de force Danton démontra à la Convention, le 13 avril 1793 : la France, disait-il, ne pouvait s'engager « à secourir quelques patriotes qui voudraient faire une révolution en Chine ». Sur son initiative, la Convention prit le même jour un nouveau décret, corrigeant son décret de propagande armée et par lequel elle décrétait « qu'elle ne s'immiscerait, en aucune manière, dans le gouvernement des autres puissances ». C'était bien là, comme le disait Danton, la preuve que la Convention savait « allier la politique aux vertus républicaines ».

Sous le ministère Casimir Périer, il y eut une émeute à Paris, parce que le gouvernement n'avait pas volé au secours des Polonais insurgés [1]. Le gouvernement de la France n'avait cependant aucunement le devoir de consentir des sacrifices désintéressés, et d'entrer en guerre contre la Russie, l'Autriche et la Prusse. Ce roman-

1. Divisés d'ailleurs eux-mêmes en constitutionnels et démocrates qui se massacraient dans Varsovie menacée par les Russes (août 1831).

tisme imprudemment généreux fut un des éléments de l'idéalisme de 1848. Dans ces poèmes de prose frémissante : *le Peuple, les Légendes démocratiques du Nord, la France devant l'Europe*, Michelet assignait comme mission à la France « l'affranchissement des autres nations ». Mickiewicz installait sa propagande à Paris, « capitale de la démocratie militante » ; il invoquait, dans sa *Tribune des Peuples*, la « mission initiatrice de la France », et l'invitait à « briser les chaînes des peuples opprimés », à s'immoler au besoin comme « le Christ des nations ». « Autant de formules sans contenu, autant d'idées confuses, allégories pour plafonds, qui, pratiquement, ont abouti chaque fois à des mêlées furieuses d'intérêts, à l'installation de quelque Bonaparte, à une mainmise sur nos libertés, à un redoublement de haines [1]. » Si l'expérience, l'histoire et la raison nous ont rendus plus circonspects, nous ne rougissons pas de ces erreurs : elles ont eu d'abord leur beauté, et aussi leur utilité. Les idées à leur début doivent, pour se répandre, contenir une part d'exagération. Une certaine dose d'erreur paraît nécessaire pour servir de véhicule à la vérité.

La défense désintéressée de la liberté d'un peuple ne peut être que l'œuvre d'un concert des États qui reste à organiser ; les sympathies individuelles restent libres, les particuliers peuvent se sacrifier à la liberté d'un autre peuple : un État n'en a ni le devoir ni même le droit. Ses obligations se bornent au devoir négatif de respecter la liberté, le droit démocratique d'un peuple donné. C'est un point certain. Mais il n'a pas le devoir altruiste d'accomplir des prestations positives en faveur de cette liberté, et notamment de la protéger en mettant en mouvement ses forces militaires. Bismarck a dit que la question d'Orient ne valait pas les os d'un grenadier poméranien. A notre tour, ne pouvons-nous pas nous demander : en elle-même, *et en dehors de toutes autres considérations accessoires*, la liberté de 4 millions de Bulgares vaut-elle la vie de 100 soldats français ?

1. Paul Desjardins, *Politique étrangère et Droit des peuples*, 1913, p. 19.

Comme un État n'est pas obligé, en principe, à faire des sacrifices militaires en faveur de la liberté d'un peuple, il n'est pas obligé davantage de lui consentir des sacrifices diplomatiques. Que l'on réfléchisse aux résultats auxquels nous aurait conduits une politique purement sentimentale, basée sur la conception excessive du principe des nationalités, qui a prévalu dans certains milieux au cours de ces dernières années : nous aurions rompu avec l'Angleterre pour les Boers, aujourd'hui citoyens fidèles et satisfaits du grand Empire britannique, pour les Irlandais, dont une minorité — une minorité seulement — a tenté de poignarder l'Europe dans une des crises les plus tragiques qu'elle ait jamais traversées ; nous aurions rompu d'autre part avec la Russie pour la Finlande, au plus grand agrément de la Suède, de laquelle, parmi les neutres, nous ne sentons pas venir aujourd'hui un courant particulièrement chaud de sympathies[1]... Et quelle eût été la situation de la France si elle avait été exposée au choc du nouveau Dreikaiserbund (germano-austro-turc) sans l'appui de l'Entente cordiale et de l'Alliance russe? La France du second Empire a fait, contre la Russie, l'expédition de Crimée en faveur de la nationalité ottomane; elle n'a cessé de manifester sa sympathie à la Pologne. Quel a été le résultat de cette politique de « nationalités » ? Le plus grand crime qui ait été commis contre les nationalités : le rapt de l'Alsace-Lorraine.

Dans l'organisation, imparfaitement logique, de la société internationale, il est nécessaire de faire une place *au mérite* d'une nationalité. C'est chaque peuple qui doit être l'artisan principal de sa propre indépendance. Et quant aux États tiers, ils ne sont obligés envers une nationalité que dans la mesure des *mérites*

1. On pourrait ajouter que la haine de la Russie a fait, non point des *Finlandais*, mais d'un grand nombre de Finnois, des amis et des agents de l'Allemagne, c'est-à-dire de la puissance la plus oppressive qui reste encore en Europe. Il y a eu dans l'armée allemande une « brigade finnoise ». Après avoir combattu quelque temps sur le front, elle a été dissoute et ses membres ont été employés à l'espionnage et à la propagande. V. Charles Rabot, *les Attentats allemands en Scandinavie*, dans *le Temps*, 20 juillet 1917.

que s'est acquis cette nationalité par des services rendus à la cause commune. Les États qui auraient préféré leur tranquillité à des sacrifices seraient mal venus à formuler ensuite des réclamations; à plus forte raison, les États qui auraient combattu, à côté des États oppresseurs de nationalités, contre la cause de la justice et du droit. Au contraire, la Belgique, en préférant le sacrifice héroïque à une égoïste tranquillité, a pleinement mérité son indépendance, et les États qui représentent le droit international ont le devoir de la lui assurer.

Il est permis de rêver, pour un avenir qu'il est absolument impossible de préciser, une organisation de justice internationale assez puissante, non seulement pour faire respecter le *statu quo*, mais pour sanctionner par la force les justes aspirations des peuples; il n'est pas défendu de souhaiter la création d'un tribunal qui prononce les sentences et d'un pouvoir organisé pour les faire exécuter. La France ne doit pas devancer la marche des siècles; c'est dans le monde réel et actuel qu'elle doit défendre son existence. Elle n'opprime personne : elle n'a à son flanc ni Pologne, ni Arménie.

Lamartine, qui sut joindre au génie poétique les vues les plus réalistes et les plus claires des choses de la politique, avait précisé avec un tact d'homme du gouvernement qui n'excluait pas la générosité sentimentale ce devoir de *l'État* français en présence d'une nationalité opprimée : « Le gouvernement provisoire ne se laissera pas changer sa politique dans la main par une nation étrangère, quelque sympathique qu'elle soit à nos cœurs. Nous aimons l'Italie, nous aimons la Pologne, nous aimons tous les peuples opprimés, mais nous aimons avant tout la France, et nous avons la responsabilité de ses destinées et peut-être de celles de l'Europe en ce moment... Ne tentez pas de nous faire dévier même par le sentiment fraternel que nous vous portons. Il y a quelque chose qui contient et qui éclaire notre passion, même pour la Pologne : c'est notre *raison*[1]. »

1. *Trois mois au pouvoir*. Réponse à une députation des Polonais demandant l'appui du gouvernement pour le rétablissement de la nationalité polonaise, p. 130.

Mais Lamartine réservait les cas où la raison s'accorderait avec le sentiment, et où la France croirait devoir se porter au secours de démocraties voisines. Il précisait « qu'après que des nationalités ou des démocraties se seraient produites, reconquises ou organisées autour d'elle, à la portée de sa main et de son geste (il visait l'Italie), si ces démocraties ou ces nationalités faisaient appel à son appui, en vertu de la conformité des principes, la France se croirait en droit de leur porter cet appui[1] ». Tous les peuples qui sont dans la communauté française y restent de leur plein gré, dans une allégresse joyeuse. D'autre part, sa destinée et ses traditions l'ont amenée à être le centre d'attraction des nationalités opprimées : elle les défend positivement toutes les fois que l'oppression menace l'équilibre européen et par conséquent sa propre liberté. Elle lutte à la fois pour la justice, pour l'équilibre et pour son propre intérêt. Il arrivera souvent d'ailleurs que l'intérêt véritable d'une grande nation libérale concorde avec ses aspirations morales. En 1864, l'Angleterre et la France ne se reconnurent pas le devoir spécial d'appuyer par la force des armes la garantie que, au traité de Londres du 8 mai 1852, elles avaient donnée à l'intégrité danoise : grâce à cette abstention, la Prusse acquit les ports de Kiel et de Sonderborg, qui ont été des instruments précieux du développement de la marine allemande. L'Europe est en train de payer sa complicité par abstention lors de l'atteinte la plus violente qui ait jamais été portée au principe des nationalités : le rapt de l'Alsace-Lorraine. Il n'est pas impossible que, dans un avenir plus ou moins prochain, l'humanité ait à se repentir de n'avoir pas plus efficacement répondu à l'appel muet que lui adressaient les blessures de la Pologne, de la Belgique, de l'Arménie, de la Serbie.

Le seul principe possible pour la diplomatie démocratique réside dans une combinaison du principe des nationalités avec la politique de l'équilibre et des

1. Discours de juillet 1848, *ibid.*, p. 309.

États tampons[1]. Ce n'est d'ailleurs pas une nouveauté : c'est au fond, sans qu'on l'ait dit, le principe de la politique classique de la France; lorsque nous demandons la libération des Polonais, des Yougo-Slaves, des Italiens et des Roumains maintenus contre leur volonté sous la domination des Habsbourg, nous restons dans la pure tradition de Richelieu lorsqu'il défendait contre la maison d'Autriche l'indépendance des Pays-Bas, de la Suisse, des États protestants d'Allemagne, des principautés et des républiques italiennes; c'est cette combinaison de nationalité et d'équilibre que la France a mise en œuvre, le 15 novembre 1831, au traité de Londres, qui créa la Belgique. L'antinomie entre le principe des nationalités et la politique de l'équilibre n'est apparue que lorsque des idéologues, des doctrinaires ont prétendu faire triompher des dogmes intransigeants. La création de la Belgique et de la Grèce, au nom du principe de l'équilibre, donnait satisfaction, sans étalage de doctrinarisme démocratique, au principe des nationalités ; la même idée de l'équilibre a consolidé la nationalité suisse. Les ministres de Napoléon III ont peut-être commis des fautes contre l'équilibre, mais ils n'ont jamais renoncé à l'invoquer; après avoir affirmé, dans sa circulaire du 4 décembre 1862, que les principes du droit public français interdisaient une opposition perpétuelle à l'élection d'un prince anglais en remplacement du Bavarois Othon, si telle était la volonté de la Grèce, le ministre des Affaires étrangères ajoutait : « Le gouvernement de l'empereur, en ce qui le concerne, ne pouvait moins faire que de prendre acte d'un semblable événement, en se réservant d'aviser, s'il y a lieu, *au rétablissement de l'équilibre altéré.* » Comment cet équilibre pouvait-il être rétabli? On n'en disait rien : mais, au cas où il n'y aurait pas eu une aspiration nationale à exploiter, on s'en serait peut-être dispensé. — Napo-

1. « La première condition de la paix en Europe et de l'existence de notre patrie, c'est l'équilibre. Toute hégémonie en Europe supprimerait l'indépendance helvétique. » (*Journal de Genève*, 8 juillet 1917.)

léon III, serviteur du principe des nationalités ou, comme disaient les opposants, *grand docteur* de la diplomatie du suffrage universel, invoque l'équilibre contre la candidature Hohenzollern ; le rapt de l'Alsace-Lorraine a été un crime contre le principe démocratique et une faute contre l'équilibre : et ce sont ces deux principes dont Thiers entreprit la défense dans sa fameuse tournée auprès des cours européennes.

Notre conclusion n'est pas purement négative : Nous ne voulons pas un retour pur et simple à la vieille théorie de l'équilibre. La France ne consentirait plus à une politique analogue à celle qui triompha au Congrès de Vienne, et qui consistait en un pur dosage de forces matérielles, sans tenir compte des forces morales, des sentiments, des âmes et des aspirations des peuples. Ce n'était pas la vraie politique de l'équilibre, mais la politique des compensations et des marchandages.

Mais nous ne pouvons pas prétendre arriver à une solution rigide, rigoureusement conforme à des principes absolus. La compromission, la transaction, la tolérance seront nécessaires. Le panitalianisme, s'appuyant sur son droit à reconstituer les limites de l'ancienne république vénitienne, aboutirait à l'étranglement des aspirations commerciales de la Serbie renaissante ; la réalisation des prétentions yougo-slaves, appuyées sur un pourcentage de la population en Istrie et en Dalmatie, serait un couteau près de la gorge de l'Italie. Entre ces prétentions en elles-mêmes irréductibles, il a bien fallu trouver un compromis [1]. Entre les aspirations nationales à l'indépendance totale et la volonté antisécessionniste des États, il y a place pour le libéralisme, pour la tolérance, pour la *self-administration*, pour le *home rule*, pour une décentralisation dépassant même

1. D'après ce qu'on peut savoir, l'Italie aurait obtenu dans ce compromis la promesse d'une partie considérable de la côte dalmate, avec les îles ; une section neutralisée de la Dalmatie a été réservée pour la Serbie ; la rive croate resta non attribuée pour appartenir au futur possesseur du royaume sud-slave. Des populations slaves se trouveront donc gouvernées par des Italiens...

le domaine administratif pour pénétrer dans le domaine politique. Et en somme l'idéal, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, c'est l'idéal démocratique. Les nationalités opprimées cherchent à s'organiser *dans l'intérieur d'un État* sur la base de la liberté politique. C'est donc que le principe démocratique fournit la solution véritable du problème, mais que le degré de sa réalisation dépend d'un ensemble de circonstances de fait.

Dans le présent et dans un avenir immédiat, il est nécessaire d'opposer à la force des empires du Centre des forces équivalentes. Mais nous leur opposons en outre des forces de nature différente : la France, pour son compte, n'opprime aucun peuple, et on est sûr que, toutes les fois qu'elle en aura la liberté, elle optera pour l'indépendance des nations opprimées par d'autres États. Elle lutte avec ses alliés pour le droit démocratique : elle combat la prétention hégémonique de l'Autriche sur la Serbie, de l'Allemagne sur l'Europe. Des millions d'Allemands ont été blessés, des centaines de mille sont morts afin de maintenir sous le joug autrichien des populations latines ou slaves et de prolonger ce régime d'oppression et de persécution qui déshonore l'Europe centrale. Dans l'exposé de leurs « buts de guerre », les Allemands énoncent les appétits les plus bassement égoïstes : ils réclament les mines du bassin de Briey, les charbons bitumineux du Nord et les places fortes nécessaires pour les conserver.

Au contraire, du côté des Alliés, la guerre apparait comme une croisade des peuples opprimés : le principe démocratique des nationalités donne à notre défensive un caractère de noblesse et de sainteté. Ce n'est pas une raison pour que la France mette des œillères qui lui masqueraient par ailleurs les conséquences auxquelles on prétendrait la conduire au nom de principes utopiquement rationnels : sous prétexte de démocratie, il ne faut pas servir les intérêts des puissances les plus antidémocratiques du monde.

Lorsque nous avons proclamé le droit démocratique des nations, lorsque nous avons allumé ce phare sur la

côte, ne cherchons pas à dissimuler les écueils qui l'environnent.

Ces problèmes supposent des solutions tellement nuancées qu'il est nécessaire de condenser nos conclusions dans quelques propositions élémentaires :

I. — PRINCIPE DÉMOCRATIQUE DE LA LIBERTÉ DES NATIONS.

Comme le peuple détermine par sa volonté le gouvernement auquel il entend se soumettre, il doit déterminer, par la même volonté, l'État dont il doit faire partie. L'idéal démocratique veut donc qu'un peuple ne puisse pas être, contre sa volonté, arraché à un État auquel il entend rester attaché ; qu'il ne puisse pas être contraint d'entrer ou de demeurer dans un État. Le même idéal démocratique veut que des États ou des groupes ethniques séparés qui ont la conscience de constituer une unité morale ne puissent pas être empêchés si telle est leur volonté, de se réunir dans une unité étatique nouvelle.

II. — LES CONDITIONS DE LA RÉALISATION PRATIQUE DE CET IDÉAL.

Le droit n'existe que par la volonté certaine du peuple, non par les aspirations d'une minorité ou par les prétentions d'un autre État.

L'aspiration à l'indépendance doit être jointe à une suffisante maturité politique du peuple intéressé.

Le droit démocratique exige que les personnes humaines constituant une nationalité et ayant la conscience du citoyen ne soient pas traitées comme des choses, des *objets* de droit par un peuple qui agirait en supérieur et en maître. Le degré de réalisation du droit démocratique varie avec les circonstances de fait : il suppose toujours la liberté politique, mais peut aller de la décentralisation administrative jusqu'à l'indépendance complète, en passant par la décentralisation politique et le *home rule*.

La liberté des nations consiste à pouvoir faire ce qui ne nuit pas aux autres. Si une nation a droit à la liberté, la société des nations a droit à une certaine stabilité.

L'exercice, par une nation, de sa liberté ne doit pas aboutir à priver les autres nations de la même liberté : le mouvement des nationalités ne peut aboutir à une rupture de l'équilibre qui détruirait la liberté d'un certain nombre d'États au profit de l'hégémonie d'un État ou d'un groupe d'États.

III. — OBLIGATIONS A LA CHARGE DES ÉTATS CORRESPONDANT AU DROIT A L'INDÉPENDANCE D'UN PEUPLE DONNÉ.

Les États ont l'obligation négative de ne pas porter atteinte au droit d'une nation à l'indépendance. Ils n'ont pas l'obligation positive de consentir, en faveur de cette indépendance, des sacrifices militaires ou diplomatiques.

La France a le droit et le devoir de vivre pour elle et pour la démocratie. Le principe des nationalités, entendu dans son sens démocratique, est toujours un bon guide; il pourrait devenir un mauvais maître.

CHAPITRE II

L'ÉGALITÉ DES ÉTATS

L'égalité est le corollaire de la liberté. L'une et l'autre ne sont la plupart du temps que des solutions identiques données à des problèmes envisagés sous des angles un peu différents. Lorsqu'une oppression est supprimée, il en résulte une égalité entre l'oppresseur et l'opprimé : par contre, si c'est l'égalité que l'on se donne comme but principal, on l'atteindra fréquemment en créant une liberté. Ainsi l'esclave devient l'égal du maître, le vassal du suzerain, le serf du seigneur. Si tous les hommes sont libres, ils sont égaux et on ne peut les faire égaux qu'en les rendant libres. L'inégalité suppose la servitude et réciproquement. La démocratie a souvent le goût de la liberté ; elle a toujours la passion de l'égalité.

La tendance du droit démocratique est de reconnaître, entre les États, une égalité analogue à celle qu'il proclame entre les individus. Tous les États, en dépit des différences de population, de puissance, de territoire, sont libres et égaux en droits : tel est l'idéal[1]. Au

1. Il faut entendre ici l'égalité des nations avec le sens que l'on donne à l'expression d'*égalité* dans le droit public interne. Les principes démocratiques prohibent toute inégalité juridique qui serait fondée sur des privilèges de naissance ou de fortune... ; de même les principes démocratiques prohibent, dans la société des nations, toute inégalité juridique basée sur des différences de force. Mais il peut y avoir, dans la société interne, des différences juridiques, fondées par exemple sur la minorité, la faiblesse d'esprit, la faute de certains individus ; de même la société internationale peut reconnaître des degrés

contraire, les nations antidémocratiques prétendent transporter, dans le domaine international, les théories autoritaires qui dominent dans leurs sociétés internes : il faudrait reconnaître entre les nations une hiérarchie fondée sur la différence de leur force. D'un côté, l'autoritarisme international ; de l'autre côté, le libéralisme égalitaire des nations : ce sont ces conceptions fondamentalement différentes que la guerre actuelle oppose l'une à l'autre sur les champs de bataille de l'Europe[1].

*
* *

Le problème du droit à l'existence des petits États vient d'être posé avec une tragique brusquerie devant la conscience universelle : mais, depuis longtemps, il avait été examiné, au point de vue doctrinal et politique, principalement en Allemagne ; la demi-culture des Allemands ne leur permet pas de comprendre facilement un autre droit que celui de la force.

Dans sa *Politische Geographie* (1898), qui est avant tout une théorie de l'État dans ses rapports avec le territoire, le professeur Ratzel condamne, au nom de la science, les États qui vivent sur un territoire restreint. Nous retrouvons, dans cet ouvrage bien connu, les caractères généraux des doctrines allemandes : il con-

divers dans la souveraineté — mi-souveraineté, vasselage, protectorat, capitulations — pourvu que ces degrés ne soient pas déterminés par des différences de puissance.

1. « Comme résultat de cette guerre, disait M. Asquith, le 11 avril 1916, dans son discours aux parlementaires français, nous entendons instaurer en principe que les problèmes internationaux doivent être résolus au moyen de libres *négociations sur le pied de l'égalité entre peuples libres...* »

M. Salandra, de son côté, disait au banquet du quai d'Orsay, le 26 mars 1916 : « Les traditions, les principes, les aspirations des deux peuples (français et italien) les appelaient à défendre ensemble la cause de la justice, du droit, *du respect des petits États...* »

« Les gouvernements alliés affirment, une fois de plus, qu'il n'y a pas de paix possible tant que ne seront pas assurées la réparation des droits et des libertés violées, *la reconnaissance du principe des nationalités et de la libre existence des petits États.* » (Note des gouvernements alliés au président Wilson, 30 décembre 1916.)

tient, sous le prétexte de dégager des lois scientifiques, une thèse matérialiste, fataliste, dédaigneuse de la personnalité de l'homme et de sa volonté, en un mot en contradiction essentielle avec la démocratie, qui prétend substituer un idéal moral au règne de la fatalité, de la matière, de la force.

Le point de départ de la doctrine allemande, c'est que l'État est un organisme, soumis comme tel aux lois que les sciences naturelles ont dégagées pour les organismes ; la conscience humaine, l'idée de justice, ce sont des éléments que nous ne trouvons pas dans l'évolution des mollusques : par conséquent, elles ne doivent pas avoir leur place dans l'évolution des sociétés humaines. Tel est le principe. Quant à ces lois, qui président à l'évolution des sociétés animales, on en connaît l'essentiel : c'est la loi de l'adaptation, de la concurrence vitale, de la disparition des faibles, de la survivance du plus fort. Les petits États doivent disparaître devant les forts, qui les absorbent par la conquête, car, et c'est là l'idée non exprimée qui domine toute la thèse, l'inspire et l'explique, l'Allemagne est un État fort...

Les petits États apparaissent à Ratzel comme des survivances absolument anormales de périodes périmées de l'évolution des sociétés humaines.

Cette évolution s'est étendue sur trois âges : 1° C'est d'abord l'âge du *Dorfstaat*, de l'État-village, soumis à un chef minuscule, et dont nous trouvons encore des spécimens dans les parties les plus reculées de l'Afrique. 2° Lorsque le village jouit d'une situation géographique favorable, il se produit vers lui un afflux commercial ; ou bien le chef, heureusement agressif, l'agrandit par l'apport de vaincus et d'esclaves : alors l'État-village s'élève jusqu'au titre supérieur de l'État-cité : *Stadtstaat*. Ce sont ces États dont on embrasse tout le territoire du haut d'une acropole et dont l'antiquité classique nous présente les exemples les plus intéressants : Athènes, Sparte. 3° Enfin, on arrive au degré supérieur avec le *Landstaat*, l'État-territoire, qui embrasse tout un système de villages et de cités. A cette succession, dont

l'ordre paraît bien conforme à la réalité historique, la doctrine allemande attribue une valeur morale et juridique ; elle en conclut, en effet, que l'apparition d'une forme supérieure enlève tout droit de vivre aux formes antérieures, à moins que celles-ci ne soient adaptées à des conditions *matérielles* particulières : elle admet à former une société politique spéciale la population d'une vallée isolée entre de hautes montagnes, d'une oasis enfoncée en plein désert, d'une île perdue dans l'océan. C'est donc toujours la matière qui l'emporte. Ratzel essaie cependant de pousser une petite note morale : la prédominance des grands États entraîne la disparition des guerres locales. La guerre générale déchaînée par l'Allemagne serait, il est vrai, de nature à faire regretter cet âge primitif.

Mais il y a des degrés divers dans l'importance des États parvenus au degré supérieur du Landstaat. La Belgique, qui ne possède que 29.000 kilomètres carrés, est-elle aussi respectable que l'Allemagne, qui en possède 544.000, que l'Autriche-Hongrie, où la monarchie des Habsbourg étend son autorité sur 670.000 ? C'est la grande question posée par la guerre actuelle. Or, seize ans avant cette guerre, Ratzel donnait la solution de laquelle a découlé directement l'agression allemande contre la Belgique : non, affirmait-il, l'État-à-petit-espace est une forme périmée de l'évolution des sociétés politiques, et il n'a pas davantage le droit de subsister que l'ancien État-village et que l'ancien État-cité.

Et d'où vient, à l'État-à-grand-espace, ce droit exclusif de vivre ? C'est, répond Ratzel, et il y a dans cette théorie toute la philosophie de la guerre actuelle, c'est que l'État-à-grand-espace est *fort* et qu'il a l'esprit d'agression et la volonté de conquête. Un organisme vivant est soumis à la loi de croissance : du jour où il ne croît plus, il s'étiole et meurt. Or seul l'État-à-grand-espace a la tendance à s'accroître, parce que seul il a la force de dépouiller ses voisins. Quant au petit État, obligé par sa faiblesse de respecter le bien d'autrui, il est condamné à une stagnation malsaine ; qui n'avance pas recule : il est condamné à disparaître. S'il a la pré-

tention, inutile à l'humanité, de prolonger son existence misérable, et de continuer à végéter au milieu des appétits légitimes des grands, il doit consentir à la grande renonciation au droit d'employer la force, il doit accepter le stigmate honteux de la déchéance suprême : la neutralité perpétuelle. Rome a compris le devoir de l'appétit de puissance ; Athènes, non. Aussi Athènes a été absorbée par Rome, et c'était justice. « L'Etat, confirme Treitschke, est puissance ; et par conséquent, c'est seulement l'État, réellement fort, qui peut et doit survivre. Il y a quelque chose de ridicule dans l'idée d'un petit État : c'est la faiblesse s'efforçant de prendre l'attitude de la force. » Bernhardi surenchérit : « Il est déraisonnable et scandaleux de prétendre qu'un peuple faible a le droit de vivre, absolument ainsi qu'un peuple puissant et en pleine vigueur. » C'est une impression courante en Prusse qu'il est ridicule d'être né dans la principauté de Reuss.

La condamnation des petits États prend dans la doctrine allemande l'allure prétentieuse d'une loi pseudo-scientifique : « la loi de l'histoire », le « matérialisme historique de Marx », disent les sozialdemokrates. La Belgique doit être supprimée, écrit Naumann dans son livre sensationnel *Mitteleuropa*, uniquement parce qu'elle forme un petit État et que ce morcellement du monde est contraire « au mouvement général de centralisation de la maîtrise de l'humanité ». Il est dommage, constate M. Ernest Denis [1], que Naumann ne fixe pas le chiffre de millions d'hommes au-dessous duquel un groupe ethnique perd le droit d'exister !

Les petits États, dit la doctrine allemande, sont condamnés à disparaître, parce qu'ils représentent un idéal suranné et dépassé. Il ne faut pas les regretter. Ils n'ont aucune espèce de valeur pour la civilisation et l'humanité : le « microstatisme », puisqu'il faut l'appeler par son nom, est une maladie dont il faut délivrer le monde. Dans les petits États, dit Treitschke, est développée cette tendance misérable à juger un gou-

1. *La Guerre*, 1916.

vernement bon s'il lève peu d'impôts, mauvais s'il en réclame de lourds. Il manque aux petits États l'aptitude à la justice que l'on trouve chez les grands. Les véritables chefs-d'œuvre de la pensée, de l'art, de la poésie ont été exclusivement produits dans les grands États. D'ailleurs l'État est puissance; l'État faible est donc en contradiction avec son propre principe. Telles sont quelques-unes des affirmations dogmatiques de Treitschke, qui a contribué à faire pénétrer dans l'âme allemande le mépris des petits États [1]. Ratzel s'apitoie sur l'atrophie des organes qui résulte nécessairement pour les petits États de la suppression de la fonction. Les forces inemployées s'étiolent, les énergies se stérilisent, celles qui s'exercent le font mal, toutes les ambitions tournent désespérément, comme un cheval de manège, dans l'horizon borné des frontières étroites; il en résulte la domination d'un misérable esprit local et l'exaspération des luttes politiques. Ajoutons la condamnation morale prononcée par Bismarck : « Tous ces petits États manquent de reconnaissance [2]. »

Gardons-nous de répondre à ce dénigrement systématique des petits États par un éloge enthousiaste et romantique entonné en leur honneur. Un État n'est pas nécessairement bon parce qu'il est petit : je ne vois pas encore les services que la Bulgarie a rendus à l'humanité ; le seul exemple qu'elle lui ait donné est celui d'une certaine habileté pour négocier afin de gagner du temps et de pouvoir ensuite attaquer par

1. On trouvera les passages les plus caractéristiques de ses œuvres dans l'ouvrage de A.-L. Gowans, *Selections from Treitschke*, pp. 17-20, 58-61. Cf. Johan Castberg, *The World War and the Small States*, dans *Contemporary Review*, juin 1917.

2. C'est le propre de tous les États de manquer de reconnaissance, parce qu'un État, comme tel, ne prend pas un sentiment, quelque noble qu'il soit, comme moteur de son action politique. La reconnaissance d'un peuple se manifeste par des effusions de sympathies individuelles, comme celles qu'a reçues, de la part des États-Unis, la patrie de La Fayette et de Rochambeau. Le même exemple des États-Unis montre que la reconnaissance peut intervenir, comme facteur secondaire, dans les grandes décisions, et que, lorsque ces grandes décisions ont été prises, elle peut exalter le sentiment national, et, par là, rendre plus efficace la coopération d'un État.

surprise ses interlocuteurs ou bien ses propres alliés. C'est peu.

Il faut reconnaître aussi qu'il y a une limite dans l'exiguïté qui ne saurait être dépassée sans inconvénient pour les citoyens et l'humanité en général : il faut distinguer entre l'État petit et l'État minuscule. Il n'est pas douteux que des embryons d'États comme Saint-Marin (10.000 habitants), Andorre (5.000 habitants), Monaco (15.000 habitants) ou Liechtenstein (11.000 habitants) ne constituent pas l'idéal de la cellule dans laquelle devrait s'exercer l'activité humaine : ces États n'ont qu'un simulacre de vie publique ; ils ne peuvent procurer à leurs citoyens les instruments de progrès intellectuel ou moral ; la plupart sont même incapables d'assurer, sur leur propre fonds, les fonctions essentielles de l'État, notamment le maintien de l'ordre, la fonction de l'État gendarme : si la principauté de Liechtenstein, par exemple, a ses tribunaux, elle emprunte à l'Autriche les douanes, la gendarmerie, la monnaie, les postes[1]. Au point de vue démocratique, nous ne tirons, de ces constatations péjoratives, aucune conséquence pratique : ces petits États veulent subsister, ils veulent conserver leur indépendance ; ils ont une conscience nationale : cela suffit pour qu'on leur reconnaisse le droit à l'existence.

Mais ce n'est pas sur ces phénomènes du microstatisme qu'il faut s'hypnotiser ; et si, abandonnant les États minuscules, nous considérons les petits États — dont la Hollande, la Belgique, la Suisse... nous fournissent le type — nous voyons que la condamnation prononcée contre eux par la doctrine allemande est singulièrement injuste.

Il n'y a pas lieu de prononcer des panégyriques abstraits sur le bonheur des petits États, mais bien d'examiner la réalité des États concrets. — Il faut aussi se rendre compte qu'il y a une différence entre le sort des petits États à une période de l'histoire où les petits

1. Il y a, en Suisse, des cantons ; en Allemagne, des principautés minuscules : mais ces États n'ont pas l'indépendance complète et se fondent dans la confédération.

États dominent et, d'autre part, le sort des mêmes États dans une autre période où ils ne sont, au milieu des grands États, que des restes d'un âge disparu. Il est séduisant de présenter une description brillante des jours glorieux d'Athènes et de Florence : mais, en somme, ces jours glorieux ont duré tant que les autres États n'ont pas dépassé le même degré de grandeur. Ces deux États ont décliné quand d'autres États plus grands et plus puissants se sont développés auprès d'eux : le lustre d'Athènes pâlit par le développement du royaume de Macédoine, et les beaux jours de Florence ont pris fin avec la grandeur du règne de Charles V.

Mais, une fois cette constatation faite, il ne reste à peu près rien de la thèse de Treitschke et de Ratzel. Ce n'est pas à dire, cependant, qu'il soit nécessaire d'en prendre, avec Auguste Comte, le contre-pied.

Le fondateur de l'école positiviste avait formulé, en effet, des propositions directement contraires à celles de l'école allemande [1]. Tandis que Ratzel s'était efforcé de mettre en lumière la loi de la disparition progressive des petits États, Auguste Comte croit pouvoir dégager de l'histoire la loi de « désagrégation » et de « sécession ». Tous les grands empires (macédonien, romain, arabe, carolingien, mongol, espagnol, ottoman, napoléonien) ont été successivement frappés par cette loi. Auguste Comte voit d'ailleurs, dans cette décomposition des États, une des conditions du progrès moral et politique : « Garantie d'ordre et de progrès au dedans, la décomposition des grands États doit partout être également accueillie par le sacerdoce qu'elle émancipe, le patriciat qu'elle relève et le prolétariat qu'elle développe. Au dehors, elle assure la paix générale en dissipant la possibilité des invasions. » Auguste Comte prétendait appliquer sa théorie à la France, qu'il qualifie de « peuple investi de l'initiative régénératrice » ; il faut se méfier lorsqu'on entend un

1. *Système de politique positive*, t. IV ; *Avenir humain*, ch. v, pp. 459-465. Cf. Gaston Richard, *l'Avenir des petits États d'après les lois sociologiques*, 1912.

idéologue qualifier ainsi la France, car le résultat pratique, c'est qu'elle va être immédiatement sacrifiée : Auguste Comte proposait que notre pays donnât l'exemple, et se divisât de lui-même en dix-sept petits États, la Hollande donnant la bonne dimension de l'État normal. Paris remplacerait Rome comme capitale morale du monde ; mais cette métropole humaine ne devrait pas être viciée par la force, elle serait exclusivement spirituelle.

Entre les exagérations absurdes d'Auguste Comte et les théories trop intéressées de Ratzel, il y a place pour la vérité toute simple, qui se trouve être en même temps la vérité humaine et démocratique : le seul élément à considérer, c'est l'élément de la conscience nationale, de la volonté nationale, du caractère national. Il y a formation d'un grand État, et absorption par conséquent des petits, lorsqu'une « nation » ayant conscience de son unité, dans ses intérêts, dans sa langue, dans sa civilisation, se sent déchirée en petits États, que leur isolement affaiblit ou même asservit. Ainsi s'est constituée l'unité italienne. Mais, au contraire, lorsque plusieurs nations sont réunies par la force seule dans un même État, ce grand État tend nécessairement à se décomposer pour constituer des États petits : c'est ce qui est arrivé à tous les empires fondés sur la force, et notamment, au cours du dix-neuvième siècle, à l'empire ottoman. Le principe démocratique des nationalités tend ainsi soit à la réunion de plusieurs petits États en un seul, soit au contraire à la formation des petits États.

Il y a une erreur d'optique évidente dans la pensée fumeuse d'Auguste Comte au sujet des mérites des petits États. Toutefois, en ne considérant qu'un seul côté de la question, on pourrait soutenir avec la même vraisemblance la thèse, inverse de celle de Ratzel, que toutes les grandes œuvres de l'esprit proviennent des petits États et que c'est par eux que se sont consommés les grands progrès de l'humanité. C'est à une cité, à Rome, que nous devons les plus fortes conceptions juridiques ; et les monuments immortels de la littérature

et de l'art sont nés dans de petites communautés comme Athènes, Florence, la Hollande, l'Angleterre du temps d'Elizabeth. L'Angleterre du temps de Shakespeare n'était pas plus grande que la Suède d'aujourd'hui ; Londres n'était pas plus vaste que le Christiania d'Ibsen. Ce sont les petits États allemands qui nous ont donné Beethoven, Bach, Gœthe, Schiller, Kant. Le plus grand sculpteur du monde est né dans une petite république italienne; le plus grand peintre était Hollandais... Dans l'âge moderne, perdus au milieu des grands États, les petits conservent leur rôle très utile à la civilisation. Le Danemark, outre son industrie artistique très intéressante, a enrichi notre expérience pédagogique avec ses « hautes écoles » ; il est permis de croire que cette expérience aurait été impossible si le Danemark avait été une province de la Prusse; la Norvège nous a donné un des dramaturges modernes les plus connus, Henrik Ibsen ; la Belgique a produit Mæterlinck, Verhæren .. Mais c'est surtout au point de vue économique, politique et social, c'est-à-dire au point de vue spécial de leur activité comme *États* indépendants, que les petits États sont précieux pour fournir aux grands des exemples, des leçons, pour leur servir de laboratoires d'expériences : dans des limites restreintes, se croyant, jusqu'au jour de l'agression allemande de 1914, à l'abri des préoccupations extérieures, les petits États ont pu avec moins de périls que les grands s'engager hardiment dans la voie des réalisations pratiques : la multiplicité des petits États permet la multiplicité des essais nécessaires à la marche du progrès. La concentration exagérée ne tarderait pas à entraîner la stagnation : la civilisation chinoise s'est arrêtée, parce qu'elle n'a pas reçu les impulsions du dehors. C'est grâce à la multiplicité et à la diversité des sources de ses trésors moraux et intellectuels que l'humanité a pu avancer dans la voie du progrès. Les Alliés ont à défendre contre l'Allemagne la pluralité du monde. L'autofécondation n'existe pas dans la nature. La diversité des nations, voulue par la nature et réalisée par l'histoire, est une condition essentielle de la vie du genre humain. Toute

l'Europe libérale se tourne vers la Suisse, centre respecté des œuvres de paix, comme vers le grand terrain des expériences démocratiques[1] ; les États scandinaves, surtout le Danemark, poursuivent, dans des conditions qui doivent attirer l'attention du monde, la tentative d'introduire la femme dans la cité politique, sur le même pied que l'homme ; ils ont depuis longtemps montré le chemin de la lutte contre le fléau de l'alcoolisme ; on disait autrefois que les idées libérales partaient de France et qu'elles lui revenaient par la Belgique après avoir fait le tour du monde ; la Belgique actuelle nous a donné l'exemple le plus complet, le plus généralisé, le plus satisfaisant de ce régime de justice politique qu'est la représentation proportionnelle ; elle a imaginé le mécanisme électoral le plus parfait en vue de la sincérité du scrutin ; elle a ouvert la voie des réformes pénales et pénitentiaires tendant à l'amendement des coupables ; elle a abordé de front le problème du vagabondage ; douée du système industriel le plus développé de tout le continent, elle a été dotée, en grande partie par un gouvernement catholique, d'une législation sociale très hardie : syndicats, assurances, retraites, hygiène des ateliers. Enfin, elle mériterait la reconnaissance du monde par le seul exemple qu'elle vient de lui donner du sacrifice de sa propre sécurité aux

1. L'unanimité ne s'est pas faite dans la Suisse démocratique en faveur des États démocratiques engagés dans le grand conflit. Les Alliés ont même trouvé de son côté d'assez amères déceptions : des colonels suisses fournissaient aux puissances centrales des renseignements d'ordre militaire ; le ministre de Suisse à Washington essayait de négocier au nom de l'Allemagne avec le président Wilson après que celui-ci eut notifié la rupture des relations diplomatiques ; le conseiller fédéral Hoffmann faisait transmettre au gouvernement provisoire russe, par un agent marron, nommé Grimm, les propositions allemandes en vue d'une paix séparée, etc. Tous ces faits démontrent que les sympathies de races sont souvent plus déterminantes que les affinités politiques, qu'il serait vain, par conséquent, de prétendre « faire la politique étrangère de sa politique intérieure ». Mais, quelque fâcheux qu'ils soient, ces faits ne doivent pas nous aveugler sur d'autres faits en sens inverse : notamment les soins à nos blessés évacués d'Allemagne et l'engagement de 2.000 volontaires suisses dans les rangs de l'armée française.

principes supérieurs du droit et de l'accomplissement héroïque de ses devoirs. Elle occupe, comme l'a dit M. Luzzatti, une grande place dans la géographie morale des nations. On peut se demander à quel moment la petite Serbie a été la plus grande : si c'est au moment où elle a sacrifié son légitime orgueil à la paix du monde en acceptant l'insolent ultimatum de l'Autriche; si c'est, au contraire, lorsqu'elle a résisté seule à la formidable poussée autrichienne, faisant autant de prisonniers qu'elle-même avait de soldats; si c'est enfin lorsque, chassée de son territoire par l'effort concentré de l'Autriche et de l'Allemagne, elle a pu renaître de ses cendres et, avec les débris reconstitués de son armée, reconquérir une parcelle de la patrie.

Le patriotisme paraît plus vibrant, plus permanent, plus tendre, plus actif dans les petits États. En un petit espace, l'esprit public arrive plus vite à la maturité : les cités grecques, les républiques italiennes du moyen âge, ont donné les premiers exemples de la liberté politique [1].

Les nations libérales, en un mot, ne se servent pas de la même aune que les Allemands pour mesurer la grandeur des peuples ; les critères matériels sont tous insuffisants : il n'y a eu jamais de plus grand territoire étatique que celui occupé par les Mongols de Gengis-Khan, qui étendait son empire de la mer Jaune à l'Adriatique ; les Mongols n'ont jamais constitué un grand État. La densité de population n'est pas non plus un bon mètre : car il en résulterait que la Chine, dont nous admirons sans doute la très vénérable civilisation, serait le plus grand État du monde.

Un État nègre embrassant toute la population noire de l'Afrique, même s'il était pourvu de l'armement le plus formidable, ne serait pas plus grand que la France. Les nations libérales considèrent que le grand État est celui qui a fait de grandes choses, qui a rendu de grands services, qui a donné de grands exemples : et

1. A. Trachsel, *les Petites Nations et leur droit à l'existence*, Genève, 1915.

alors que de petits deviennent grands, tandis que des grands apparaissent comme misérablement petits.

Il serait faux de dire que, en fait, les petits États auraient la même liberté d'action que les grands. L'égalité juridique, l'égalité devant la loi n'entraîne pas nécessairement l'égalité de fait. Les petits États ont des caractéristiques qui proviennent précisément de leur faible étendue. Ils sont d'abord très souvent d'une extrême susceptibilité. Il faut se garder de vouloir obtenir leur approbation ; car, dans ce qui n'est en somme qu'un hommage, ils risquent de voir la prétention de leur faire la leçon. — On a dit que les petits États doivent avoir un respect particulier pour le droit et les traités puisque, n'ayant pas la force pour eux, c'est le droit et les traités qui constituent leur force principale. Mais c'est là une vue *a priori* qui n'a pas été confirmée par les événements. Parmi les petits États, comme parmi les grands, il en est dont la loyauté est parfaite, il en est d'autres chez qui elle est moindre. Il n'est cependant pas dans ma pensée de reprocher aux petits États la prudence avec laquelle ils se sont abstenus de se prononcer entre ce que nous considérons comme le droit et ce que nous croyons être le crime. Il y a tant d'éléments qui influent sur les sentiments d'un pays, et surtout sur la manifestation de ces sentiments[1] ! Et puis, il est certains voisins avec lesquels il est dangereux de dire la vérité. Un Danois anonyme a tenu à nous exposer qu'à côté de la Prusse il y aurait danger, pour un petit État, à penser tout haut[2]. Un Suisse

1. « Deux très petits pays, nos frères en neutralité, sont envahis au mépris des traités signés. On brûle des villes, on fusille des hommes..., on piétine l'âme de tout un peuple... Et nous ?... Chut ! taisez-vous ! contre quoi on est ravitaillé. Je me suis tu : du sucre. Je n'ai rien affirmé : du macaroni. Ami de tout le monde : du charbon... Nous parlons trois langues. Ces peuples, desquels nous dépendons, ils se battent... Nous ne pouvons rester ensemble qu'à la condition de communier dans le gris. » (Benjamin Vallotton, *Ce qu'en pense Potterat*, 1916.)

2. *The War through Danish Eyes*, by a Dane, n° 57 de la série *Oxford Pamphlets*, 1914-1915. S'il est permis de lire entre les lignes, ne peut-on voir la même pensée dans cette réponse du gouvernement danois au président Wilson, lorsque celui-ci

attribue à un de ses compatriotes imaginaires une pensée analogue : « Et nous, songeait Potterat, on est là avec sa muselière. Quitte le pays, si tu n'es pas content. On est trop petit pour dire la vérité[1]. »

Une prudence particulière s'impose d'ailleurs aux petits États. Ils ne peuvent pas supporter une guerre de longue durée ; ils ne peuvent pas alimenter indéfiniment leurs fronts ; ils ne peuvent pas renouveler leurs approvisionnements, leurs armements, leurs munitions... D'autre part, la guerre peut avoir pour eux des conséquences infiniment plus dramatiques et plus graves que pour un grand État. Un grand État risque une invasion partielle ; il s'expose à perdre une ou deux provinces. Le petit État, au contraire, peut voir son territoire tout entier aux mains de l'ennemi, sans un coin sur lequel il puisse affirmer son existence, et c'est cette existence même qui se joue : il ne risque pas seulement d'être mutilé, mais supprimé.

Ce sont là, en somme, des infériorités de fait, secondaires, et qui dépendent surtout de la qualité morale des grands voisins. J'ai voulu mettre en lumière l'erreur, intentionnelle sans doute, de la doctrine allemande qui ne trouve qu'inconvénients au microstatisme ; mais je n'ai pas prétendu, par contre, n'y voir que des avantages[2].

On pourrait discuter encore sur le terrain des théories biologiques, et démontrer que la véritable loi de l'évolution fait disparaître non les petits, mais les mal

invita les neutres à prendre une attitude énergique à l'égard du blocus illégal de l'Allemagne : « Nous sommes dans des conditions géographiques et économiques qui ne peuvent se comparer à celles des États-Unis ? » (février 1917).

1. Benjamin Vallotton, *loc cit.*

2. Il faut éviter de faire du romantisme diplomatique autour des petits États : à Algésiras, ils n'ont pensé qu'à « se défiler » et à voter avec la majorité (Tardieu, *Algésiras*, p. 448). — Pendant la guerre actuelle, la plupart ont surtout pensé à se mettre à l'abri : l'appel du président Wilson, après sa rupture diplomatique avec l'Allemagne, n'a trouvé parmi eux qu'un faible écho, et un écho nul en Suède. La politique d'un grand nombre de petits États a consisté souvent à conduire une petite barque au milieu de grands navires et non loin de gros écueils : ils sont habitués à des transactions, et à des transactions qui surprennent parfois les grands États.

adaptés [1]. Toute cette discussion pourrait avoir quelque intérêt philosophique, sociologique, académique; mais, dans la doctrine démocratique, elle ne doit pas aboutir à des conclusions dans l'ordre pratique et politique. Toute nation qui veut se donner la peine d'être un État a le droit de vivre comme telle. C'est la volonté, la conscience, l'âme de l'État qui seule doit entrer en ligne de compte; l'âme d'une nation ne se définit pas par la grandeur de son territoire ou par le nombre de ses habitants, pas plus que l'âme d'un individu ne se définit par la hauteur ou par la largeur de son corps. Dans la société des États, un petit État doit être juridiquement égal aux grands. Les États sont des personnes. Les sociétés humaines — d'individus ou de groupements — ne doivent pas être dominées par la loi biologique, par la loi *matérialiste*, par la loi fataliste, mais bien par la loi humaine, par la règle de droit. Le petit État a le droit de vivre parce qu'il a la volonté de vivre : et il a dans la société des nations les mêmes droits que l'État le plus puissant. Tous les États sont libres et égaux en droit.

Cette idée de l'égalité juridique de tous les États, quelle que soit leur force, est une de celles que l'esprit allemand éprouve les plus grandes difficultés à admettre. Nous sommes bien loin de la généreuse ambition des hommes de la Constituante : ceux-ci voulaient dégager des principes juridiques supérieurs qui s'appliqueraient à tous les individus dans l'ensemble de l'humanité et à toutes les nations dans la société internationale. Le droit public de l'Allemagne est exclusivement allemand, forgé en vue des intérêts de l'Allemagne. Et ce serait justice, car (c'est au moins l'affirmation de la doctrine allemande) l'humanité ne se réalise que par certains peuples : ce sont, à divers moments de l'histoire,

1. En 1734, Montesquieu écrivait: « Il y a aujourd'hui une telle disproportion dans la puissance qu'il n'est pas possible qu'un petit État sorte par ses propres forces de l'anéantissement où la Providence l'a mis. » (*Considérations sur la décadence et la grandeur des Romains*, chap. III.) Huit ans après, le monarque d'un tout petit pays de deux millions et demi d'habitants s'annexait la Silésie : ce petit pays, c'était la Prusse...

le peuple juif, le peuple grec, le peuple allemand. C'est aujourd'hui le peuple allemand qui est « élu des siècles qui vont venir[1] », et il dépasse les autres peuples, comme l'aigle dépasse les autres volatiles.

Lasson est prêt à concéder que tout patriotisme est louable, puisqu'il tend à faire sortir l'individu de son égoïsme[2]. Mais il y a, dans le patriotisme, plusieurs degrés, et le plus élevé est naturellement celui du patriotisme allemand. — Au bas de l'échelle est le patriotisme des nations qui n'ont apporté qu'une contribution médiocre au progrès général de l'humanité : ces nations n'ont que leur unité, que leur vie à défendre, et, en s'enfermant stupidement (*thöricht*) chez elles, elles empêchent les véritables *Kulturträger*, les missionnaires de la civilisation, les Allemands en un mot, de développer leur puissance là où elle serait le plus nécessaire. — A un degré un peu plus élevé, Lasson place le patriotisme des nations qui ont exercé une influence sur l'évolution historique de l'humanité; et il cite — dans cet ordre — l'Espagne, l'Italie, la France, l'Angleterre. Leur patriotisme a son fondement profond, mais il est limité par la particularité. L'Anglais est anglais, le Français est français... et leur civilisation n'est qu'une des formes dans lesquelles se sont manifestés les efforts culturaux (*Kulturstreben*). Le patriotisme allemand est plus haut que ce patriotisme de la particularité, et il a une essence et une signification supérieures. « Notre patriotisme n'est pas limité par la vanité de la particularité. L'Allemagne est le pays du milieu (*das Land der Mitte*), le centre du monde, et la civilisation allemande occupe une place centrale. L'ensemble de la culture européenne se concentre comme en un foyer (*Brennpunkt*) dans ce sol allemand et dans le cœur allemand. Il serait stupide de s'exprimer sur ce point avec modestie et retenue.

1. « Dieu, reconnait Treitschke, ne parle plus aux princes par des prophètes et des songes; mais il y a vocation divine partout où se présente une occasion favorable d'attaquer un voisin et d'étendre ses propres frontières. »

2. *Deutsche Art und deutsche Bildung*, p. 12.

Nous, Allemands, représentons *das Letzte und Höchste* », le dernier et le plus haut, tout ce qu'il y a de mieux. Et cependant, ajoute Lasson, qu'on admire l'Allemagne ! Malgré toutes ces supériorités, elle n'aspirait pas à l'hégémonie. « L'homme le plus puissant de tous ceux qui possèdent la puissance est notre empereur, qu'on ne saurait jamais assez hautement vénérer. » Et cependant ce héros n'a travaillé que pour la paix. Mais, « maintenant que de méchants voisins ont entraîné l'Allemagne dans cette guerre qu'elle a tout fait pour éviter, il faut en profiter pour rebâtir le monde sur des bases nouvelles, à la fois dans l'intérêt de l'Allemagne et dans l'intérêt de l'humanité ». Après quoi, Lasson ajoute avec satisfaction que ce qui distingue la pensée allemande de la pensée française, c'est l'éloignement de toute *Phantasie*. Ceci est un résumé, mais un résumé fidèle de la pensée de l'auteur, d'après les termes mêmes dont il s'est servi. On dira peut-être que c'est un radotage sénile, auquel il ne fallait pas s'arrêter. Mais cette conférence de Lasson n'est pas une œuvre individuelle; elle fait partie de la série *Deutsche Reden in schwerer Zeit;* elle est publiée sans réserves par l'université de Berlin. On peut dire, par conséquent, qu'elle exprime officiellement sa pensée. Un autre professeur célèbre de cette université, Otto von Gierke, exprime d'ailleurs la même pensée : « Nous voulons vaincre et nous vaincrons; nous voulons obtenir une victoire complète qui remette le sort de l'Europe entre nos mains[1]. » L'Allemagne a droit à l'hégémonie du monde, et elle entend profiter de cette guerre pour l'organiser : voilà ce qui est dit, écrit, enseigné sous le patronage de l'université de Berlin.

Ce ne sont pas seulement les dirigeants allemands, ce n'est pas l'élite seule qui professe ces doctrines contraires au principe démocratique de l'égalité des États : c'est la Sozialdemokratie allemande elle-même. Elle est toute pénétrée du « matérialisme historique » de Karl Marx. « Le temps, dit la *Chemnitzer Volkszei-*

1. *Krieg und Kultur*, dans la même série.

tung, travaille contre les petits États... Ce principe est la raison profonde du sort cruel de trois peuples : les Belges, les Polonais, les Serbes... L'idée de l'État serbe se trouve en conflit avec ce principe général de l'Histoire[1]. »

Ces tendances de l'opinion publique allemande, à tous les degrés de l'échelle sociale, projettent une lumière éblouissante sur la politique de l'empire. Les documents des divers livres diplomatiques fournissent la meilleure illustration à la philosophie de la politique étrangère de l'Allemagne. Tout le monde connaît la conversation de M. de Jagow, sous-secrétaire d'État des Affaires étrangères, avec M. Cambon, ambassadeur de France, au sujet des ambitions allemandes sur le Congo belge. Comme M. Cambon se récriait, M. de Jagow lui répondit avec un sourire que l'on sentait supérieur : « La Belgique est si petite[2] ! »

L'idée de la hiérarchie des puissances apparaît dans la cause immédiate de la guerre ; à la suite de l'assassinat, encore mystérieux, du prince héritier d'Autriche à Serajevo, l'Autriche adresse à la Serbie un ultimatum dont celle-ci, sur le conseil des puissances amies, désireuses de conserver la paix, accepte tous les termes ; mais cette attitude soumise ne suffit pas à l'Autriche, imprégnée des doctrines allemandes ; cette grande puissance prétend, en dépit de toutes les satisfactions accordées, faire contre la Serbie une *expédition punitive*, une *Strafexpedition*. La thèse de l'Allemagne et de l'Autriche du 26 juillet 1914 est qu'il ne s'agit

1. Cité dans *Rheinisch-Westfalische Zeitung*, 26 novembre 1915.

2. M. de Jagow exposa à M. Cambon (dépêche du 2 avril 1914 adressée par M. le baron Beyens, ministre de Belgique à Berlin, à M. Davignon, ministre des Affaires étrangères, dans le *Livre gris* de 1913, document n° 2) que les petits États n'auraient pas le droit de coloniser : l'Allemagne, la France, l'Angleterre se seraient partagé le Congo belge. Les petits États ne pourraient plus mener dans la transformation qui s'opérait en Europe au profit des nationalités les plus fortes, par suite du développement des forces économiques et des moyens de communication, l'existence indépendante dont ils avaient joui jusqu'à présent. Ils étaient destinés à disparaître ou à graviter dans l'orbite des grandes puissances.

pas en réalité d'une guerre contre la Serbie : il s'agit d'une exécution locale, d'une correction infligée par une grande puissance à une petite ; les autres puissances ne pouvaient pas s'immiscer dans cette correction. Le 28 juillet, l'ambassadeur d'Allemagne à Paris donne l'assurance que cette expédition n'aura pas pour résultat un démembrement de la Serbie ; mais, lorsqu'on lui demande si *l'indépendance* de la Serbie sera également respectée, il ne peut donner aucune assurance. La guerre a donc commencé sur une méconnaissance de l'égalité des États.

Le second acte de la guerre a été la violation du Luxembourg et de la neutralité belge. « La guerre actuelle, a dit le sénateur brésilien Ruy Barbosa, a mis en pièces la *Magna Charta* de l'égalité juridique des nations. »

On devine de quels secours ont été, pour les empires du Centre, les théories sur le microstatisme, lorsqu'il s'est agi de justifier ce crime. Walter Schœnborn, professeur de Staatsrecht à l'université de Heidelberg, n'a pas reculé devant la tâche difficile de faire l'apologie de cet acte [1]. N'allez pas croire cependant qu'il soit le moins du monde gêné par les aveux de M. de Bethmann-Hollweg à la tribune du Reichstag, le 4 août 1914. Le discours « du grand, du noble chancelier » n'était qu'une feinte pour séduire la Belgique et obtenir le libre passage. C'était, dit W. Schœnborn, un acte politique, ce n'était pas un exposé de principes juridiques. Il n'ajoute pas, mais le sous-entend : ce n'était pas l'expression de la vérité. D'ailleurs, la Belgique avait enfreint elle-même sa neutralité, c'est l'agneau qui a voulu manger le loup : Schœnborn néglige de préciser que, quand même ce fait serait patent, — et chacun sait qu'il n'en est rien — l'Allemagne l'ignorait au moment où elle a envahi la Belgique, et que par conséquent la criminalité de son acte reste, au point de vue moral, intégrale. Après avoir pris ces licences avec la vérité, Schœnborn s'essaie aux théories proprement

1. Dans le volume *Deutschland und der Weltkrieg*.

juridiques : l'empire allemand n'était pas tenu de respecter la neutralité belge, car c'est la Prusse et non l'empire qui a signé au traité de garantie de 1839. Schœnborn n'insiste pas d'ailleurs sur cette thèse hasardeuse, contredite officiellement par M. de Jagow en 1913. Il insiste surtout sur cette idée que le passage par la Belgique était une question de vie ou de mort pour l'Allemagne : « L'observation des traités ne s'impose que si elle ne compromet pas l'existence de l'État. » Le droit des gens, dit encore Ernst Zitelmann, professeur de droit romain à l'université de Bonn, se tient pas devant la nécessité. La menace de l'Angleterre a contraint l'Allemagne à passer par la Belgique [1].

Ces propositions sont l'écho déformé de la pensée de Hegel : l'État n'est pas soumis à la morale, parce que la morale n'est faite que pour les personnes privées. Il y a un droit écrit, c'est incontestable; mais c'est un droit de nature inférieure; bien au-dessus de lui plane ce que les théoriciens allemands appellent le droit moral ou biologique, c'est-à-dire le droit de l'État (allemand) à se développer à sa guise ; c'est, comme le disait Maximilien Harden, le droit du cèdre d'élever ses ramures au-dessus des chétifs arbrisseaux et de les étouffer sous son ombre.

Ces chétifs arbrisseaux, ce sont les petits États. Ils n'ont en face des ambitions allemandes que le choix entre l'absorption par cet empire de proie et le vasselage politique et économique.

C'est ce que leur a notifié, dans des lettres fameuses à un ami hollandais, le professeur Lasson. L'authenticité de ces lettres a été enregistrée, grâce à l'Académie des sciences de Berlin, qui, au mois de décembre 1914, a tenu à se désolidariser d'avec ce confrère imprudent : « On aurait le plus vif regret si les cercles intellectuels de Hollande avaient l'opinion que les déclarations de Lasson fussent un reflet, même infiniment atténué, de l'idée que l'on a de la Hollande dans les cercles intellectuels de l'Allemagne. » Cette protestation ne détruit

1. *La Guerre et le Droit des gens* (*ibid.*).

d'ailleurs pas la pensée de Lasson, confirmée par le professeur Oniken, qui comparait les petits États à des « parasites qui s'engraissent de la substance des grands États ». C'est d'ailleurs là une comparaison dont le genre d'élégance plaît aux publicistes allemands : la Norvège, disent-ils, est comme un pou entre deux ongles [1]. Le *Budapesti Hirlap*, réfutant l'affirmation de M. Take Jonesco que l'abus de pouvoir d'un grand État contre un petit est une des formes les plus répugnantes de la lâcheté, s'exprime dans ces termes : « Ainsi, d'après Take Jonesco, l'annihilation des rats, des souris et des punaises est une lâcheté dégoûtante et non une exigence de la propreté. Si l'homme d'État roumain vit selon ses principes, alors nous n'aimerions pas à être les hôtes de son palais [2]. » On comprend parfaitement que la Belgique ait le désir de recouvrer sa pleine liberté. Les petits États devront assurer leur libre existence par des alliances, ou mieux encore par la garantie collective des grandes puissances, tout au moins de celles qui ont encore le respect de l'honneur et de la parole donnée [3].

Dans les années qui ont précédé immédiatement la guerre, toute une littérature s'était chargée de faire pénétrer ces idées dans l'esprit du peuple allemand. Au premier rang des ouvrages caractéristiques de cette catégorie, se place le livre de Otto Richard Tannenberg, *Gross Deutschland*. Les droits du germanisme s'exercent à l'encontre du monde tout entier, et ils sont uniquement basés sur sa force. L'Allemagne ne doit pas se laisser arrêter dans la réalisation de son plan grandiose par une vaine et creuse sentimentalité. Tout petit État doit être trop heureux d'être absorbé dans le grand empire allemand, de profiter ainsi de sa technique incomparable, de ses procédés scientifiques de gouvernement, de son organisation supérieure. « La Hollande ne peut sauver ses plantations et ses places

1. *Gazette de Francfort*, 11 août 1915.
2. Cité par *la Roumanie*, 17 (30) décembre 1914.
3. Jules Destrée, *le Principe des Nationalités et la Belgique* (*Grande Revue*, mai 1916).

de commerce des tropiques que d'une seule manière : en les mettant sous la protection de l'empire allemand... Qu'est-ce que la Hollande sans ses colonies des tropiques ? un négociant en marchandises coloniales sans marchandises... Pour ne pas devenir pareil objet de risée, il faut que la Hollande se rattache à l'empire allemand... Par l'entrée de la Belgique dans l'empire allemand, la frontière qu'il avait sur l'Escaut du temps de Charles-Quint serait à peu près reconstituée [1]. » Quant à la Suisse, elle sera aussi invitée à se joindre au Kulturbund de l'Europe centrale et cela pour des motifs de moralité : « Le peuple allemand est volé chaque année de nombreux millions par des chevaliers d'industrie suisses qui s'affublent de titres imaginaires, attirent à eux les malades par des annonces, et leur expédient des médicaments et des conseils médicaux à des prix décuples de ceux qu'on paie en Allemagne. » Ce livre, publié en 1911, eut un grand retentissement à l'intérieur de l'empire. A l'extérieur, on haussait les épaules : on se gaussait de la carte de l'empire allemand en l'an 2000. On n'attachait aucune importance à des œuvres pareilles que l'on considérait comme des manifestations isolées de quelques exaltés. On croyait que ces ouvrages, qui se publiaient par douzaines, allaient à l'encontre des vues du gouvernement. En réalité, ils traduisaient ses pensées secrètes : ils faisaient œuvre d'avant-garde. Suivant une image familière aux Allemands, toute cette littérature projetait sa lumière en avant. L'idéal réactionnaire de l'Allemagne prussianisée est d'établir entre les nations une hiérarchie d'après leur force matérielle, d'après leur puissance d'expansion, mesurée notamment d'après l'espace occupé. La Prusse voudrait imposer au monde une organisation internationale basée sur le même esprit que sa législation intérieure, qui établit entre les individus une hiérarchie basée sur la fortune. Ni les États, ni les individus ne naissent, d'après ces doctrines,

1. « L'absorption par l'Allemagne, écrit de son côté la *Frankfurter Zeitung* (23 mai 1915), serait ce qui pourrait arriver de moins dur aux Hollandais. »

égaux en droits. Les petits États doivent être absorbés par les autres. Les États moyens doivent obéir aux États supérieurs. Or l'État supérieur par excellence, c'est l'Allemagne ; c'est l'Allemagne qui est au sommet de la hiérarchie. Par conséquent l'Europe et le monde doivent lui obéir. Elle croit que sa destinée suprême est de dominer le monde, entourée d'humbles voisins subordonnés, vivant par la seule tolérance des autocrates de Berlin.

A propos de la Serbie et de la Belgique s'est manifestée l'opposition irréductible des deux conceptions de la politique étrangère : les Allemands auront beau avancer des affirmations et solliciter les actes, dénaturer les événements, ils ne pourront pas détruire ce fait que, en conformité avec leurs principes, les puissances libérales de l'Occident luttent pour la liberté et l'égalité des nations.

En fait, l'égalité juridique des nations, avec sa principale conséquence, le droit à l'existence des petits États, sera garantie par le triomphe de l'Entente sur les empires du Centre. Mais les petits États ont aussi le droit de se préoccuper de leur avenir. La garantie de leur libre existence sera un des problèmes capitaux de la réorganisation de l'Europe. C'est une des plus graves répercussions des crimes allemands qu'ils ont détruit la confiance dans le respect des traités : on comprend qu'après l'expérience d'août 1914 un petit État ne voie pas une garantie suffisante de son existence dans les sacrifices de sa souveraineté que suppose l'état de neutralité perpétuelle.

CHAPITRE III

LA SOLIDARITÉ DES NATIONS

LA SAINTE-ALLIANCE DES PEUPLES LIBRES

SOMMAIRE

L'idéal démocratique : une société de nations libres et égales entre elles, ne reconnaissant d'autre souveraineté que celle du droit... Les obstacles à la réalisation de cet idéal : 1° le militarisme allemand; 2° l'état rudimentaire du droit international; 3° le développement insuffisant de la conscience universelle. — Perspectives d'avenir ouvertes par l'entrée en guerre des États-Unis et par les messages mémorables du président Wilson.

L'œuvre de demain : la Société des nations.

L'œuvre d'aujourd'hui : la Sainte-Alliance des peuples libres.

L'idéal démocratique condamne toute autorité qui n'est pas fondée sur la raison et sur le consentement des intéressés; il répudie par conséquent tout pouvoir exercé sur un homme ou sur un groupe d'hommes au nom de la seule force; il s'achemine donc, par un développement naturel, vers la condamnation de la violence dans les rapports internationaux, et aspire à l'établissement d'un état de droit qui régirait les puissances, leur soumission, consentie par elles, à des lois internationales interprétées par un pouvoir judiciaire international, par un tribunal — car toute affaire peut être obscurcie dans une conversation diplomatique, — sanctionnées par une autorité internationale : cette autorité serait fondée sur le consentement des États, appuierait

son action sur l'assentiment de la conscience universelle, serait, à ce double titre, basée sur le principe démocratique. Ce n'est que dans une organisation pareille de la société humaine que se réalisera véritablement l'égalité juridique des nations. En d'autres termes, les principes démocratiques ramènent à ces conceptions communément connues sous le nom de projets de paix perpétuelle, et dont les plus célèbres sont ceux de Henri IV, de l'abbé de Saint-Pierre, enfin celui de Kant dont le président Wilson semble s'être directement inspiré dans son message retentissant au Sénat sur les conditions de la paix [1].

L'idéal démocratique suppose l'avènement de la justice internationale, la suppression de la guerre et, en attendant, la limitation des armements « grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité [2] ». Mais, si on se résout à quitter les hauteurs idéologiques, où le jugement se conserve intransigeant, pour descendre dans la zone plus modeste des faits, on ne tarde pas à s'apercevoir que le devoir essentiel de tous ceux qui exercent une influence quelconque sur l'opinion publique est de démontrer que

1. Voir l'article de M. César Chabrun, *Revue des Deux Mondes*, 15 février 1917.

2. Dans sa séance du 27 décembre 1916, le congrès du parti socialiste français a adopté une résolution dans laquelle on lisait :

« Mais la société des nations,

Avec le respect des traités internationaux qui en sera le principe,

Avec la suppression des diplomaties secrètes qui en sera la condition,

Avec l'institution de l'arbitrage obligatoire qui en sera la règle,

Avec les sanctions internationales qui en seront la garantie,

Avec la limitation des armements qui en sera la conséquence,

Le parti socialiste sait que tout cela, qui constituera l'organisation des nations entre elles, pour la paix durable, serait insuffisant sans l'organisation intérieure, chez chacune d'elles, d'un régime de démocratie politique prolongé en démocratie économique. »

La Ligue des droits de l'homme, dans son congrès de 1916, a adopté des conclusions analogues sur le rapport du professeur Gabriel Séailles ; de même, le congrès des syndicats ouvriers du département de la Seine, dans sa séance du 4 mai 1916.

l'humanité n'est pas encore parvenue à la veille de la réalisation de cet idéal.

L'établissement d'une société juridique des nations suppose en effet des ententes, des conventions, des traités que les États signataires se considèrent comme tenus d'honneur de respecter. Or, les empires centraux, qui dans leur politique intérieure et extérieure représentent les principes antidémocratiques, viennent de démontrer, par leur détestable exemple, qu'il y aurait, de la part d'un État, une imprudence criminelle à fonder sa sécurité sur des signatures. L'Allemagne a violé les traités qu'elle avait signés avant la guerre : traités (du 19 avril 1839 et du 11 mai 1867) par lesquels la Prusse garantissait la neutralité de la Belgique et du Luxembourg; traités divers, de Saint-Pétersbourg (11 décembre 1868), de Genève (22 août 1864 et 6 juillet 1906), de la Haye (1899 et 1907), qui prétendaient préserver quelques parcelles d'humanité dans le déchaînement des horreurs de la guerre, sur terre et sur mer...; elle a violé les engagements pris au cours de la guerre, tels que ceux qu'elle avait contractés envers les États-Unis au sujet de la guerre sous-marine. Inspirée par elle, la Grèce de Constantin s'est refusée à accomplir les obligations de son traité d'alliance avec la Serbie... L'Allemagne construit la théorie philosophique de ces violations de la parole donnée : ses plus hautes autorités politiques, le chancelier à la tribune du Reichstag, ses juristes les plus renommés démontrent qu'il n'y a qu'un seul droit : c'est celui qui est défini par l'intérêt immédiat de l'Allemagne. La signature de la France se trouvera sans doute à côté de la signature de l'Allemagne au bas du futur traité de paix : mais on saura que ce traité fixe un état de choses essentiellement instable qui ne durera que jusqu'au jour où l'Allemagne aura le désir d'un changement et la force de l'imposer. C'est un des résultats les plus graves des crimes allemands qu'ils ont ruiné la croyance à la bonne foi internationale[1].

1. Dans sa séance du 27 décembre 1916, le congrès national.

Le dix-neuvième siècle, qui s'enorgueillit de sa civilisation, n'a marqué en réalité aucun progrès dans le règne du droit : l'humanité n'a jamais connu une guerre plus injuste et plus injustement menée que celle qui désole en ce moment une partie de l'humanité plus considérable que celle qui ait jamais été entraînée dans aucune des convulsions antérieures. Les traités du 19 avril 1839 et du 11 mai 1867, garantissant la neutralité perpétuelle de la Belgique et du Luxembourg, avaient subi l'épreuve de la guerre de 1870 : Bethmann-Hollweg rétrograde sur Bismarck. Il n'y a aucune atrocité, dans l'histoire des horreurs humaines, qui puisse être rapprochée de la manière dont l'Allemagne conduit sa guerre sous-marine. Il n'y a jamais eu violation plus éclatante des lois écrites ou non écrites. Si la civilisation a amené un progrès, il a consisté en ceci que les conflits, peut-être plus rares, sont devenus en même temps plus terribles.

Tant que demeurera, au centre de l'Europe, cet organe de violence qui prétend, par la seule force, assujettir le monde à la tyrannie de ses appétits, il sera impossible d'espérer l'avènement d'un régime international qui serait fondé principalement sur la puissance du droit.

Ce n'est pas à dire qu'il faille, comme on a cru pouvoir le faire quelquefois, proclamer la faillite du droit

du parti socialiste français a adopté à une quasi-unanimité (la minorité ne comprenant que 130 mandats sur 2.911) une résolution dans laquelle il est permis de voir une manifestation importante de la pensée ouvrière sur l'avenir du droit international. On y lit notamment : « Nous disions, en décembre 1915 : « Réduire le militarisme prussien à accepter les procé « dures du droit, c'est l'obliger à se détruire lui-même en reniant « sa raison d'être. » Cette heure est venue. Il faut en prendre acte. Ainsi, la société des nations, chimère d'hier, devient réalité possible de demain par la double et formelle affirmation des deux républiques des États-Unis et de la Suisse, par l'adhésion déjà prononcée nettement de la démocratie anglaise et plus timidement de la démocratie française; enfin, par l'acceptation, tardivement formulée, de l'Allemagne impériale. » Quelle singulière puissance d'illusion conserve le doctrinarisme pour qu'après trente mois de guerre on puisse encore rêver à une société des nations dont une des assises serait la bonne foi allemande !

international, ou condamner des efforts analogues à ceux de la Haye[1]. Le droit international n'est pas davantage détruit par les infractions allemandes que le droit interne n'est aboli parce qu'un voleur a assassiné un gendarme. Il est bon, d'autre part, que de temps à autre l'humanité se recueille dans de solennelles assises, et arrête les règles en accord avec le stade présent de l'évolution morale. On ne saurait nier l'avantage que la France a retiré, devant ce qui reste de monde neutre, de son respect des lois écrites et non écrites, et la faiblesse au contraire qui a frappé l'Allemagne à raison de leur violation. La préoccupation des gouvernements belligérants de s'assurer une opinion favorable montre que le rôle de l'opinion n'est pas nul. Au congrès qui clôturera peut-être cette conflagration universelle, les représentants de la France acquerront une singulière autorité du fait qu'ils pourront dire à leurs adversaires : vous avez conduit injustement une guerre que vous avez injustement déchaînée ! C'est donc à vous qu'il appartient d'en supporter les conséquences.

Le droit international est aujourd'hui à une période rudimentaire de son développement. Il n'admet pas encore qu'un État intervienne au nom de la justice, au nom des sentiments ; il est basé sur le principe de l'égoïsme sacré. D'après les règles de son actuelle technique, un État ne peut protester contre une violation du droit que si lui-même ou ses ressortissants en sont victimes : nous avons été profondément émus de l'admirable élan de sympathies individuelles si précieusement actives qui nous sont venues des États-Unis ; lorsque enfin ces sympathies l'emportèrent et que la république américaine, se rangeant à nos côtés, nous apporta, avec l'approbation enthousiaste de sa conscience, un concours matériel et moral infiniment précieux, « le peuple français a tressailli d'une émotion fraternelle » ; nous pouvons cependant — en ajoutant qu'elle s'est conformée en cela à la technique actuelle

1. Pillet, *les Leçons de la guerre présente*, 1915.

du droit international — nous pouvons constater qu'elle est restée muette devant la violation de la Belgique; le monde officiel n'a pas élevé une protestation contre le crime sans nom de l'assassinat de la race arménienne. L'Espagne, dont nous admirons l'esprit chevaleresque, dont nous aimons les penseurs, les poètes et les artistes, dont le roi s'est dépensé sans compter pour adoucir le sort de nos prisonniers, l'Espagne assiste, abrite dans ses ports, puis libère, en le protégeant, un sous-marin qui a assassiné, qui va assassiner des non-combattants, des femmes et des enfants. Elle a raison, en vertu de la même technique, puisque ces femmes et ces enfants ne sont pas espagnols. Cet état du droit international correspond d'ailleurs à un développement insuffisant de la conscience humaine. C'est sans doute une des grandes tristesses de ce temps qu'on ait pu, en plein vingtième siècle, au mépris des engagements les plus solennels, assassiner une nation neutre, sans qu'un gouvernement non belligérant — un seul — ait fait entendre la moindre protestation [1].

Mais c'est surtout une douleur, mélangée de honte, de constater que le meurtre de la Belgique n'a pas soulevé, même chez les petites nations qui semblaient le plus directement menacées — Suède, Hollande, Suisse démocratique — *l'unanimité*, sur laquelle on était en droit de compter, de la protestation des consciences individuelles. Au stade actuel du droit international, la liberté des nationalités, le droit à l'existence des petits États ne peuvent s'appuyer que sur les courants essentiellement variables de la politique et sur la bonne volonté des grands États. On ne peut pas croire que ce soit là la dernière étape du droit international.

Cependant, nos yeux peuvent discerner, à un horizon encore lointain, l'aube d'une ère nouvelle. L'entrée en guerre des États-Unis marquera peut-être un tournant

1. Il y aurait injustice à ne pas mentionner que seul, parmi toutes les représentations nationales neutres, le *Parlement* du Brésil, en ordonnant l'insertion, aux recueils officiels, de la conférence du sénateur Ruy Barbosa, a protesté contre la violation de la neutralité belge.

dans l'histoire du droit international. Sans doute, ils luttent pour le prestige ; la grande démocratie ne pouvait incliner son honneur devant l'insolence de l'autocratie prussienne. Mais, « et c'est ce qui constituera devant le monde son honneur historique, elle a entendu la plainte de l'humanité tout entière, elle a invoqué le droit universel ». Dans ces documents à jamais mémorables qui lui assureront, auprès de la postérité, une place à côté des « pères » de la République américaine et qui proclament la rupture avec le militarisme prussien, le président Wilson n'invoque qu'en passant et comme à titre accessoire les droits particuliers de l'Amérique. Il insiste, au contraire, avec une admirable largeur de vues, sur la nécessité, pour une grande nation comme celle aux destinées de laquelle il préside, de venger la violation systématique des lois internationales, et d'assurer les droits de *l'humanité*[1].

De cette semence d'idées généreuses, le monde attend une riche moisson de justice et de paix. Après la liberté et l'égalité des nations, il faut faire triompher l'idée de leur *solidarité*, ou, si l'on aime mieux une

1. « Si le gouvernement impérial a l'intention de poursuivre la guerre sous-marine... sans égard pour ce que le gouvernement des États-Unis considère... comme les principes d'humanité unanimement reconnus, le gouvernement des États-Unis devra finalement en tirer la conclusion qu'il ne lui reste qu'une voie à suivre... C'est avec la plus grande répugnance que le gouvernement des États-Unis fait une démarche de ce genre, *mais il se voit obligé de l'entreprendre au nom de l'humanité* et des droits des nations neutres. » (Note du 20 avril 1916, à la suite du torpillage du *Sussex*.) « Ce n'est pas la vengeance qui doit être notre but... c'est simplement la revendication du droit *de l'humanité*, dont nous ne sommes qu'un champion individuel... Après nous être décidés à des mesures si pleines de conséquences, expliquons clairement notre but, qui est la *défense des principes de paix et de justice* contre les puissances autocratiques et égoïstes... » (Message du 2 avril 1917 invitant le Congrès à constater que la guerre existe entre les États-Unis et l'Allemagne du fait de cette dernière puissance.) — D'après le vieux canoniste François de Vittoria, la communauté internationale est directement atteinte par toute injustice, quels qu'en soient les auteurs ou les victimes. Et la solidarité est telle entre les divers États que chacun d'eux peut poursuivre, au nom de la société humaine, la réparation de l'injustice. Cf. Joseph-Barthélemy, *F. de Vittoria*, 1904.

autre expression excluant à sa base l'idée de moralité, de leur *interdépendance*. A l'heure actuelle, une violation du droit international est assimilée en quelque sorte à un délit civil, ne donnant d'action qu'à la victime de ce délit, et non comme une infraction criminelle atteignant la sécurité commune de la société des nations. L'effort des juristes doit tendre à créer des organismes juridiques tels que l'atteinte qui leur serait portée intéresserait tous les États adhérant à cet organisme. Quel progrès serait réalisé par exemple si tous les États cosignataires des conventions de la Haye formaient une espèce d'association dont tous les membres devraient se sentir atteints par la violation dont l'un d'eux serait victime ! Que tous et chacun soient solidairement garants des engagements contractés en commun. Le droit international aspire à une *sanction* véritablement juridique, c'est-à-dire un châtiment infligé par une puissance supérieure à celle qui a commis l'infraction. Ce n'est que le jour où les nations seront soumises à cette autorité commune qu'elles sortiront de « l'état de nature », comme le disait Thiers à la tribune du Corps législatif. L'organisation de cette puissance collective de la civilisation est peut-être l'œuvre de demain. Cette guerre dont on n'avait prévu ni l'importance, ni l'étendue, pourra être suivie de réformes auxquelles on n'aurait pas pu croire. Chaque siècle voit l'écroulement de ce qu'on croyait immortel et la victoire de ce que les hommes les plus sages déclaraient impossible. Il n'est pas interdit d'espérer que, du terrible creuset où elle subit d'indicibles tortures, l'humanité sortira régénérée.

L'œuvre d'aujourd'hui, qui préparera cette organisation de l'Europe, et même celle du monde, c'est la constitution d'une fédération des Alliés. Les destinées du groupe magnifique des victimes du militarisme allemand ne doivent pas être abandonnées aux fluctuations des démocraties, pas plus qu'aux incohérences des bureaucraties ou aux surprises des monarchies. C'est dès maintenant qu'il faut prendre des mesures pour empêcher de se désagréger le bloc de ceux qui luttent

pour le droit, pour la liberté et l'égalité des nations. Il faut que les alliances, ententes ou collaborations actuelles soient fondues et consolidées dans une fédération constituée au grand jour, confirmée par un vote des Parlements, qui seront appelés ainsi à manifester expressément l'adhésion des peuples, et dont les conditions seront définies pour une durée déterminée. *Ab hoste discere :* le 1er mars 1814, les puissances alliées signaient, au traité de Chaumont, une entente valable pour vingt ans, par laquelle elles déclaraient faire bloc contre la France et s'engageaient à entretenir sous les armes chacune 150.000 hommes, tandis que l'Angleterre s'engageait à fournir un subside annuel de 150 millions. C'est le principe de cette entente qu'il faudrait rénover, perfectionner, retourner ensuite contre l'Allemagne en lui donnant toutefois un caractère purement défensif. — C'est là l'œuvre du moment : il faut profiter de la malléabilité où se trouvent les choses dans le foyer incandescent de la guerre pour opérer les grandes transformations. C'est maintenant que l'œuvre est possible, tant que de misérables antagonismes se trouvent éclipsés dans la grandeur de l'œuvre commune ; maintenant aussi qu'elle est opportune : l'Allemagne comprendrait sans doute qu'elle ne pourrait, sans danger pour l'avenir de sa vie économique, s'interdire irrémédiablement la reprise de relations normales avec une fédération aussi puissante ; cette considération aviverait sans doute son désir de la paix, et contribuerait peut-être à abaisser ses prétentions au sujet des conditions dans lesquelles ce désir pourrait se réaliser. Puisse la France trouver encore un Talleyrand capable d'accomplir cette œuvre et d'en tirer pour la France tous les profits qu'elle est susceptible de procurer !

Cette confédération des alliés apparaît, en ce moment, comme le seul remède susceptible de pallier la menace du militarisme allemand. Ce serait, je crois, une illusion singulièrement dangereuse de croire que ce péril disparaîtra après la convulsion présente. Certains se bercent de l'espoir qu'il sera possible de rogner au fauve crocs et griffes, afin de le rendre inoffensif. Mais

comment ce rêve pourrait-il se réaliser? Signerons-nous, avec le pays du chiffon de papier, une convention de désarmement réciproque, nous décidant de nous-mêmes à jouer ce rôle de dupes auquel nous invitait, il y a quelques années, le chimiste philosophe Ostwald[1]? Dans peu d'années, nous serions la chose de l'Allemagne. Quant à imposer, par la force, à cet empire, une limitation unilatérale de ses armements, qui peut sérieusement y songer? Les interventions dans les affaires intérieures d'un autre pays répugnent singulièrement au tempérament des nations libérales alliées. Elles soulèvent, chez les peuples qui y sont soumis, des colères légitimes, et surexcitent le sentiment national. Il faut aussi se pénétrer de cette idée que la paix sera tout de même la fin de la guerre et que chaque État reprendra, chez lui, le cours de sa souveraineté. Et puis, quelle victoire faudrait-il pour être en droit d'attendre un résultat efficace de pareilles interventions? Peut-on espérer mieux qu'un Iéna, complété par des Eylau et des Friedland? La Prusse était démembrée, à l'est, à l'ouest; elle subissait, pendant dix-huit mois, l'occupation des armées françaises; elle payait une lourde indemnité de guerre; elle se voyait interdire, par les articles additionnels au traité de Paris (3 septembre 1808), de mettre sur pied, pendant dix ans, une armée de plus de 42.000 hommes... Cependant, son honneur national s'exaltait, frémissant sous ces humiliations; et, sept ans après, le roi de Prusse entrait à Paris, à la tête d'une armée de 190.000 hommes, sans compter les réserves. Voilà la leçon décourageante que prononce l'histoire pour ceux qui voudraient conjurer le péril du militarisme allemand par des combinaisons diplomatiques!

Or, loin de se laisser aller à des illusions dangereuses, il faut avoir le courage de voir en face nos lendemains: après le point, à prétentions finales, qui sera mis à cette

1. Dans la *Grande Revue* (française) du 10 mai 1910, il poussait la France à faire *le Grand Pas*, c'est-à-dire à donner le signal du désarmement en se dévêtant la première, unilatéralement, de son armure. C'était au moment où l'Allemagne accumulait ses moyens d'attaque.

guerre par le traité de paix, il est à redouter que le fléau prussien ne fasse peser, sur l'Europe et le monde, une menace plus lourde que jamais. Vaincre l'Allemagne, c'est difficile. Mais une entreprise encore plus hérissée de difficultés sera d'empêcher l'Allemagne, même vaincue, de s'annexer, plus ou moins ouvertement, ses alliés d'aujourd'hui. Devant ce bloc formidable de la Mitteleuropa, devant cette puissance qui, dominant le centre de l'Europe, enfoncerait encore un coin au cœur de l'Asie, tout autour de ce domaine des Hohenzollern, s'étendant de Hambourg à Bagdad, il faut dresser une autre muraille que la barrière interrompue des actions isolées, des volontés hésitantes, des négociations incertaines. L'unité régnera dans le camp ennemi par la suzeraineté de la Prusse sur l'Allemagne, de l'Allemagne sur l'Autriche, la Bulgarie, la Turquie. Les nations libres et égalitaires de l'Entente devront créer entre elles une unité aussi forte, grâce à une *machinery*, comme disait M. Balfour, instituée par un acte réfléchi et conscient de leur volonté.

Oh ! sans doute, le militarisme allemand se trouvera calmé par la conviction, chèrement acquise, que décidément la guerre est une mauvaise affaire pour l'Allemagne et que cette fameuse industrie nationale a cessé d'être payante. Mais il faudra encore compléter ce progrès « moral » par une union des États tendant à punir le premier, quel qu'il soit, qui osera porter atteinte à la paix.

Si elles ne veulent pas se trouver dans cette alternative, ou d'être soumises à la volonté allemande, ou d'étouffer sous le poids d'une paix surarmée, il faut que les nations alliées avertissent solennellement la Prusse que toutes ses tentatives se heurteront au faisceau compact de leurs forces conjuguées !

Faut-il voir dans cette confédération le germe des « États-Unis d'Europe » ? La formule frappe les esprits, et peut servir de véhicule à l'idée. Elle aurait toutefois le double inconvénient d'embrasser plus et moins qu'il ne convient d'étreindre. D'abord, la Sainte-Alliance des peuples ne peut pas être constituée à l'image des

États-Unis ; ensuite elle devra comprendre des peuples hors de l'Europe, et ne comprendra pas toute l'Europe. Et d'abord, nous ne pouvons pas penser à constituer avec les anciennes nations une confédération analogue à celle que nous admirons dans l'Amérique du Nord. Sur le sol de la vieille Europe, encombré de monuments du passé, on ne peut transporter les architectures américaines. Chacune des nations y possède une personnalité marquée, une physionomie aux traits fortement accusés, tout un passé lourd de traditions : on ne peut aucunement les comparer aux tout jeunes États, à peine nés à l'indépendance, qui étaient représentés, en 1787, au Congrès de Philadelphie. Une fusion des vieux États européens, analogue à celle qui fut alors opérée, n'est qu'un rêve. Ce n'est même pas un beau rêve [1]. La meilleure armure de la paix sera une « Sainte-Alliance » — l'expression est de M. Chardon — des peuples libres et pacifiques. Cette Sainte-Alliance, et c'est là le second motif pour lequel nous ne pouvons l'appeler les États-Unis *d'Europe*, réservera une place à part, une place de choix à la République américaine. Cette grande démocratie aurait produit en vain le formidable effort dont nous sommes les témoins émus et reconnaissants si elle devait, dans la suite, se replonger dans son isolement et se désintéresser de l'avenir de l'humanité. S'il nous est permis d'espérer une amélioration dans la condition du monde, nous devons l'attendre du bloc indissoluble des grandes et vieilles démocraties majeures de l'Occident : Angleterre, États-Unis, France, Italie. Appuyées à l'est sur la Russie, et par toute la surface du monde sur les communautés filiales ou alliées de l'Angleterre, elles constitueront une force irrésistible, impuissante, à raison de l'opposition des intérêts, à faire le mal, toute-puissante pour l'empêcher. C'est de la force des démocraties unies que la paix pourra naître.

1. Napoléon, assagi, à Sainte-Hélène, songeait à une Europe unifiée comme il avait unifié la France et pour laquelle on pouvait rêver « l'application du Congrès américain ou celle des amphyctions de la Grèce ».

Dans cette Sainte-Alliance des peuples, enfin, nous ne voyons pas de place possible pour les empires du Centre et pour leurs complices. D'abord, à cause du devoir de la haine sacrée : qui ne hait pas le crime n'est pas loin d'être indifférent à la vertu. Et aussi, s'il était besoin de cette raison supplémentaire, parce que l'histoire nous enseigne à l'évidence que l'idée d'égalité des États répugne à l'Allemagne, et qu'elle ne paraît pas prête à se dépouiller de cet esprit de domination essentiellement contradictoire avec la notion de confédération. D'ailleurs, les porte-parole de l'Allemagne officielle n'ont pas assez de sarcasmes pour l'utopie d'une « Europe organisée » et pour le rêve, malsain, à leur gré, d'une humanité régie par le droit : ce seraient là des aspirations honteuses des peuples « vieillis, fatigués, devenus paresseux » ; elles seraient « contraires aux intérêts de l'humanité qui veut sans cesse du sang jeune [1] ».

1. Ces expressions sont empruntées à des articles du professeur Erich Brandenburg, dans la *Tägliche Rundschau* des 30 et 31 janvier 1917. La lutte non pour *l'existence*, mais pour la puissance, dit encore cet auteur, est un principe naturel de la vie des nations. Les « peuples qui ont un accroissement rapide de population, qui possèdent l'esprit d'entreprise, et par suite l'énergie et les capacités nécessaires à un développement supérieur, ne peuvent pas se laisser artificiellement enfermer dans des limites qui ont été fixées dans le passé. Et les peuples dont l'énergie vitale s'éteint, comme la France, ne veulent pas céder la place volontairement. Celui qui s'imagine que ces antagonismes... peuvent être aplanis... par quelques décisions de congrès montre qu'il n'a aucune idée de la nature et de la force de cet antagonisme. » Dans la *Deutsche Tageszeitung* du 2 février 1917, le comte de Reventlow proteste contre le souhait exprimé par le ministre allemand à Sofia « qu'une communauté européenne, fondée sur un large sentiment d'humanité, succède bientôt aux sanglantes divisions actuelles... Nous exprimons le point de vue national allemand en affirmant que les termes *Europe*, *Univers*, *Humanité* ne sont que des mots vides de sens. Le public allemand professe la plus profonde indifférence à l'égard de ces naïvetés. » Dans la *Vossische Zeitung* (23 décembre 1915), Georg Bernhard déclare que l'avenir de la paix de l'Europe ne pourra être assuré que par l'hégémonie écrasante de l'Allemagne, appuyée sur l'Autriche : « On ne peut tendre autour de l'Europe un réseau de conventions internationales. C'est une mauvaise méthode. Elle désarme les forts au profit des faibles, comme Agamemnon fut tué dans son bain par Égisthe. Le droit n'a de solidité dans le

L'Allemagne ne lutte pas pour son *existence*, comme elle le répète dans ses proclamations à prétentions habiles et qui tendent à influencer l'opinion tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières. Elle n'a aucunement renoncé à lutter pour la puissance, c'est-à-dire pour la spoliation des peuples qui lui seraient inférieurs comme la France, parce qu'elle serait vieillie, ou la Russie, parce qu'elle serait trop jeune ! Contre ces appétits violents, il faut constituer une solidarité des peuples menacés, délibérément pacifique, mais fortement armée.

Cette conclusion sera sans doute décevante pour les idéalistes impénitents, pour les adeptes de la religion du progrès. Nous ne proposons en somme qu'une adaptation, à peine un perfectionnement de l'ancienne théorie de l'équilibre. Sans doute, nous n'opposons pas des forces de même nature : sur notre plateau de la balance, nous ferons peser les forces morales. Au temps des armées mercenaires, on se serait justement fait taxer d'utopisme si on avait parlé des forces morales ; mais, aujourd'hui que la guerre s'est démocratisée en ce sens que ce sont les peuples qui se battent, on cesserait d'être réaliste si on négligeait l'idéal. Il n'en reste pas moins qu'on ne brise des forces matérielles qu'avec d'autres forces matérielles.

C'est un des mythes les plus pernicieux jetés dans la circulation, par le courant généreux de 1848 qu'une idée l'emportera certainement parce qu'elle est noble et généreuse. « Ceci tuera cela » est un effet oratoire, qui aveugle au lieu d'éclairer. Ceci qui était la barbarie a tué cela qui était la civilisation gréco-romaine. Dans les drames de la vie, le droit ne triomphe pas toujours au dénouement.

On ne fonde pas une doctrine de politique étrangère sur un sentimentalisme systématique, compliqué de

monde que s'il est soutenu par la force. Le meilleur moyen d'assurer la paix en Europe est d'y constituer un groupe d'États assez fort pour qu'on n'ose pas s'attaquer à lui... L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie doivent former un seul bloc, au centre de l'Europe. »

l'ignorance de nos ennemis, de nos voisins, ou même de nos alliés... La vérité théorique doit transiger avec les réalités politiques! Tant que subsistera un État puissant qui prétendra assujettir le monde par un « cliquetis de sabres » dans les Vosges ou sur d'autres frontières, tant d'ailleurs qu'il y aura des nations qui, obéissant à une loi, à une loi cruelle, mais à une loi qui a été de tout temps celle de l'humanité, prétendront imposer leur volonté par la violence quand elles se sentiront assez fortes pour y réussir, la réalisation de l'idéal démocratique de la société des nations sera nécessairement ajournée. L'humanité serait condamnée à une épouvantable régression si l'on comptait, pour défendre la civilisation, sur les épées de plâtre brandies par les statues de la Justice, au fronton des Palais de la Paix. Pendant longtemps encore, l'idéal aura besoin de gros canons [1].

1. E. d'Eichthal, *Guerre et Paix internationale*, 1909; doyen Hauriou, *Figaro*, 27 mai 1916 ; Chardon, *la République victorieuse*, 1916 ; G. Hanotaux, *le Problème de la paix* (*Revue des Deux Mondes*, 1er novembre 1916); Probus, *la Plus Grande France*, 1915, p. 9 ; Probus, lettres au journal *l'Opinion*, janvier et février 1917; Pillet, *les Leçons de la guerre présente au point de vue de la science politique et du droit des gens*, 1915 ; Cimbali, *Dello stato presente del diritto internazionale e dei suoi futuri progressi*, 1897 ; Cimbali, *Della necessità di un nuovo diritto internazionale conforme allo spirito dei nuovi tempi e della vera civiltà*, 1904 ; Cimbali, *Il nuovo diritto internazionale e gli odierni congressi, conferenze, società e leghe per la pace, l'arbitrato e il disarmo*, 1910 ; Elihu Root, ancien secrétaire d'État des États-Unis, *Discours* du 28 décembre 1915 à l'American Society of International Law, dans *Revue du droit public*, 1916, p. 120; Charles Maurras, *le Pape, la Guerre et la Paix*, 1917; Edgard Milhaud, *la Société des nations*, 1917 ; Maxime Leroy, *l'Ère Wilson: la Société des nations*, 1917. Plusieurs de ces ouvrages ayant paru après la composition de ce livre, nous ne pouvions, sans déborder notre cadre, en exposer et en critiquer les thèses, quelque intéressantes qu'elles soient.

CONCLUSION

Tandis que les positivistes me taxeront peut-être d'idéologie, les doctrinaires, les logiciens, les adeptes enthousiastes de la pensée abstraite, les « fiers-à-cerveau » reprocheront à mes conclusions d'être nuancées à l'excès.

Dans la première partie de cette étude, après avoir proclamé les principes de l'organisation démocratique de la diplomatie, j'ai dit aussitôt : s'il est nécessaire de diplomatiser la démocratie, de lui donner le goût et surtout la connaissance des problèmes internationaux, il ne faut pas se hâter de démocratiser la diplomatie. Que la politique française, en se laissant guider par le phare des idées démocratiques, n'aille pas s'écraser contre elles, comme le font, pendant des nuits d'orage, des mouettes éblouies et aveuglées. Ce qui importe avant tout, c'est de laisser aux représentants de la France la force et la liberté d'action nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Si les intérêts du pays l'exigent, on conservera au gouvernement républicain des prérogatives que les logiciens qualifieraient de monarchiques.

Je suis allé — *horresco referens !* — tout en condamnant l'abus, jusqu'à approuver, en certains cas, l'usage de la diplomatie secrète.

Et maintenant, voilà qu'après avoir essayé de dégager les principes démocratiques qui doivent inspirer la politique étrangère, je leur refuse tout caractère d'absolu. Ils ne sont pas exclusifs; ils expriment des tendances plutôt que des lois. Ils sont des guides, non des

maîtres. Avant tout, que la France vive, pour que les principes ne périssent pas !

Les peuples ne vivent pas de principes abstraits ; ils peuvent en mourir. Si, pendant des mois au lendemain de la Révolution, des esprits, peut-être généreux, en tous cas chimériques, ont pu, à Pétrograd, à Cronstadt, à Helsingfors, s'abîmer dans l'extase des principes absolus, c'est parce que, sur une ligne presque ininterrompue de la mer du Nord à l'Adriatique, des soldats des démocraties majeures tombaient quotidiennement pour leur assurer cette liberté !

Ce sont les maîtres eux-mêmes de la science politique qui nous enseignent la relativité de la valeur des doctrines. Rousseau présente une formule absolue des principes démocratiques, mais il n'ignore pas la différence entre la vérité théorique et la réalité politique : « S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. » Lorsqu'il descend des sphères élevées de la logique abstraite pour examiner les besoins constitutionnels de la Pologne, il s'éloigne en même temps des principes du *Contrat social*. Cependant *le Contrat social* marque une grande date dans l'histoire de la pensée politique. La Constituante savait que les principes de la Déclaration des droits n'étaient pas immédiatement applicables; elle en avait été avertie solennellement par Malouet : « Pourquoi, s'écriait-il, transporter les hommes sur le haut d'une montagne et leur montrer tout le domaine de leurs droits, puisque nous sommes obligés de les en faire descendre, d'assigner des limites et de les rejeter dans le monde réel où ils trouveront des bornes à chaque pas ? » Cependant, en dégageant des principes absolus qu'elle-même n'a pas suivis jusqu'au bout, et qui peut-être ne seront jamais réalisés, la Constituante a fait une œuvre soumise à la critique, mais dont il est impossible de dire qu'elle a été vaine et stérile.

Après des années de travaux et de recherches, Taine était arrivé à cette seule conclusion ferme que les problèmes politiques et sociaux sont infiniment complexes. Aucun ne comporte une solution simpliste. Le mouve-

ment des peuples n'est pas comme un drame bien enchaîné, comme une œuvre d'art bien construite. Quinet disait : « On ne rature pas le livre des destins. Ce qui est écrit avec le sang ne s'efface pas avec de l'encre. »

Le rêve des idéologues politiques a toujours été de trouver la formule magique d'un mécanisme, constitutionnel ou législatif, qui dispense de l'effort conscient et volontaire, de ce que Montesquieu, dans son langage aujourd'hui suranné, appelait encore la *vertu*. Combien ce rêve devient plus attirant encore lorsqu'on le transporte dans le domaine international ! Par un aménagement général des institutions internes, par une démocratisation concertée de la diplomatie dans tous les pays, par des clauses de traités, par des organismes internationaux, ne pourrait-on dispenser les États de la préparation militaire, affranchir l'humanité du régime de surarmement et asseoir, automatiquement, d'une façon définitive, la justice et la paix ?

Il ne faut pas exagérer le scepticisme à l'égard des institutions, des traités, de toute la « machinerie » constitutionnelle ou diplomatique. Mais les mécanismes les plus ingénieux seraient inefficaces à faire avancer le règne de la justice et de la paix, sans l'effort soutenu des nations justes et pacifiques. Il n'appartient ni aux jurisconsultes ni aux diplomates de « tisser la toile des jours nouveaux ». Leurs conceptions les plus belles sont sujettes à l'impérieuse domination des réalités politiques : le traité qui mettra à cette guerre un point à prétentions finales n'aura certainement pas le pouvoir enchanteur d'apaiser les fermentations nationales, de calmer les aspirations populaires, de guérir le malaise des populations dont les vœux sont contrariés, de faire disparaître l'ambition des gouvernants et des princes; et s'il avait cette vertu, aurait-il celle d'abolir les ressentiments d'autant plus violents et les déceptions d'autant plus cruelles que les espérances auront été plus insensées ? Lorsqu'il s'agit des lois humaines, on peut remplacer les anciennes par des nouvelles; on n'abroge pas les lois naturelles ou morales et notamment celle-là qu'un État qui se sent fort tend à imposer sa volonté

par la force. Ce serait tromper la démocratie que de lui faire entrevoir pour demain une oasis de calme, de repos et de paix assurée, comme avec une pierre philosophale, par la seule affirmation et la seule propagation de principes dégagés par la logique abstraite. C'est un avenir de luttes et d'efforts qui s'offre à l'humanité. « Nous le prédisons à tous les siècles, s'écriait déjà M. Thiers en 1848; aucun n'aura l'honneur de finir; la veille même du jour où l'univers cessera d'être, il restera encore du bien à faire, que le zèle le plus ardent n'aura pu accomplir. » Cette conclusion ne comporte pas un pessimisme stérile et négateur d'action. La poursuite de l'absolu n'est pas nécessaire à l'effort. Pasteur savait qu'il ne supprimerait ni la maladie ni la mort. Comme lui, il faut travailler avec entrain pour le *mieux*, en se libérant de l'illusion dangereuse que, d'un seul bond, on parviendra à la réalisation du bien. Les mathématiciens enseignent qu'en multipliant à l'infini les côtés d'un polygone inscrit dans une circonférence, on tend toujours vers la circonférence sans l'atteindre jamais... Ainsi l'humanité s'achemine vers le bien.

C'est avec ce sentiment des relativités et des possibilités que nous devons affirmer l'idéal de l'avenir. Cet idéal, c'est la gestion, par les peuples majeurs, de leurs propres affaires, une diplomatie loyale, ouverte, publique; c'est l'établissement d'une autorité supérieure aux États qui enlèvera au droit international son caractère fictif de code d'étiquette; c'est la suppression de toutes les servitudes, aussi bien collectives qu'individuelles; c'est l'orientation progressive de l'humanité vers un régime intérieur et international d'ordre, de solidarité, de justice et de paix; c'est enfin, comme le proclamait récemment le représentant en France de l'héroïque Serbie, le triomphe de la liberté, de l'égalité, de la fraternité des nations.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction. 1

PREMIÈRE PARTIE

DÉMOCRATIE ET DIPLOMATIE

CHAPITRE PREMIER

L'aptitude de la démocratie à la diplomatie. — Prétendue banqueroute diplomatique de la démocratie. 11

L'affirmation de l'infirmité internationale de la démocratie par Bismarck, Maurras, Bainville, Broglie, Tocqueville, Sembat, Hauriou 12

SECTION I. — LA THÈSE DE L'INFIRMITÉ INTERNATIONALE DE LA DÉMOCRATIE 15

§ 1. — Les vertus de la monarchie : unité, continuité, permanence, secret 15

§ 2. — Les moyens de la monarchie : *a*) Alliances de famille ; *b*) L'influence extérieure de la personne du roi : Victoria, Édouard VII ; *c*) Le personnel diplomatique serait supérieur dans les monarchies ; *d*) L'histoire. . 16

SECTION II. — EXAMEN DE LA THÈSE DE L'INCAPACITÉ DIPLOMATIQUE DE LA DÉMOCRATIE 21

§ 1. — La continuité, prétendu privilège de la monarchie. 22

§ 2. — Examen des moyens de la monarchie : *a*) Pactes de famille, alliances dynastiques. — Peu de poids des liens de famille dans les conflits des nations ; *b*) Les revers de l'action personnelle du monarque. 25

§ 3. — La prétendue infériorité du personnel diplomatique dans les démocraties. — Le recrutement du personnel diplomatique dans la bourgeoisie aisée : préventions démocratiques. — Le recrutement du personnel diplomatique des monarchies dans l'aristocratie du royaume : ses résultats. — Le personnel de carrière. — Les outsiders. — Les grands diplomates qui ont bien servi la France. 32

§ 4. — L'aptitude diplomatique de la démocratie prouvée par l'histoire de la troisième République. — Double devoir des démocraties qui sont en même temps de grandes puissances. — Les *erreurs* de la diplomatie française : erreurs turque, bulgare, grecque. — La démocratie fait-elle la faiblesse des coalitions ? — Esquisse d'application à la diplomatie monarchique des procédés des contempteurs de la démocratie. — L'œuvre diplomatique d'un demi-siècle : le point de départ et le point d'arrivée : 1870-1914. — Période de recueillement et de reconstruction intérieure. — *Œuvre de sécurité nationale :* la reconstitution de l'Europe. — Volonté de règne de l'Allemagne. — Volonté de liberté de la France. — Le faisceau des alliances et des amitiés opposé à l'agression allemande. — Caractère essentiellement démocratique de la diplomatie de la République. — *Œuvre de grandeur nationale :* l'empire colonial. — *Œuvre civilisatrice, idéaliste et généreuse.* — Caractère démocratique de l'activité diplomatique. — La diplomatie et le commerce. — Conclusion 49

CHAPITRE II

L'organisation de la démocratie en vue de la politique étrangère 84

La démocratie est le fait ; attitude qui doit résulter de cette constatation 85

SECTION I. — ESQUISSE DES RÈGLES CONSTITUTIONNELLES MODERNES SUR LA PARTICIPATION DU PEUPLE OU DE SES REPRÉSENTANTS A LA DIRECTION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE 86

§ 1. — L'évolution de la démocratie dans la politique étrangère. — Progrès plus lents de la démocratie dans la politique extérieure. — Participation indirecte des Parlements à la politique étrangère : contrôle financier parlementaire. — Participation directe : collaboration des Parlements à la conclusion des actes les plus importants. — Technique de cette collaboration. — Importance exagérée habituellement attribuée à cette collaboration. — Solutions diverses adoptées par les constitutions au sujet de cette collaboration : 1° Solution monarchique ; 2° Solution républicaine et démocratique ; 3° Solution transactionnelle. 87

§ 2. — Exposé des principes de la constitution de 1875. — Les traités politiques les plus importants sont conclus par le gouvernement seul. — Arrangements internationaux n'ayant pas la forme de traités. 102
§ 3. — Valeur juridique et pratique des limitations constitutionnelles au droit du gouvernement d'engager un État envers les autres États. 118

SECTION II. — Esquisse du rôle réel joué dans la direction de la politique étrangère par les divers organes de la démocratie 124
§ 1. — L'opinion publique 124
§ 2. — Le Parlement. 130
§ 3. — Le chef de l'État. — Républiques non parlementaires. — Républiques parlementaires. — L'exemple du roi d'Angleterre. — Victoria. — Édouard VII. — Le président de la République. 138
§ 4. — Le ministre des Affaires étrangères. 153
§ 5. — Les agents du ministère des Affaires étrangères. — Administration centrale. — Service diplomatique. — Service consulaire. 160

CHAPITRE III

L'organisation de la démocratie en vue de la politique étrangère (*suite*). — **Le secret dans la diplomatie**. 177
Le principe démocratique de la publicité.. 178

SECTION I. — Le secret des négociations 179
§ 1. — Le secret au cours des négociations. 179
§ 2. — Après la fin des négociations. 181
§ 3. — Le secret des archives. — Les fonds secrets. . . 186

SECTION II. — Le secret des traités 188
Actualité du problème : grand nombre de traités secrets actuellement en vigueur. 188
§ 1. — Définition du traité secret : *a*) traité secret régulièrement conclu ; *b*) traités non seulement secrets, mais irréguliers. — En quoi consiste le secret du traité. . . 190
§ 2. — Conformité de la diplomatie secrète : 1° avec les principes démocratiques ; 2° avec les règles de la constitution de 1875. 198
§ 3. — Utilité de la diplomatie secrète : 1° le préjugé fourni par l'histoire : *a*) la Constituante ; *b*) la Convention ; 2° les résultats les plus importants de la diplomatie républicaine obtenus par le secret ; 3° danger de la suppression des traités secrets. 210
§ 4. — Réglementation du pouvoir gouvernemental de conclure des traités secrets : 1° contrôle limité de la représentation nationale sur les traités secrets ; 2° limi-

tation de l'objet des traités secrets; 3° limitation du temps pendant lequel le gouvernement pourrait garder le secret. 235

Conclusion de la Première partie. 246

DEUXIÈME PARTIE

LA DÉMOCRATIE ET LA GUERRE

CHAPITRE PREMIER

Aptitude de la démocratie à la guerre. 257

SECTION I. — LA DÉMOCRATIE EST-ELLE PACIFIQUE? . . 258

Vues théoriques. — Vues historiques. — La démocratie américaine a-t-elle été véritablement pacifique? — La Révolution française. — L'illusion de la paix durable par la démocratisation de l'Allemagne. 258

SECTION II. — APTITUDE DE LA DÉMOCRATIE A PRÉPARER ET A SOUTENIR LA GUERRE 280

§ 1. — La démocratie et la préparation de la guerre: *a*) la démocratie tournée vers les réformes sociales; *b*) la démocratie n'aime pas à prévoir; *c*) la démocratie et l'esprit militaire. 283

§ 2. — La démocratie et la conduite de la guerre. . . 290

CHAPITRE II

Organisation de la démocratie en vue de la guerre. — I. La déclaration de la guerre et la conclusion de la paix. 302

SECTION I. — LE RÔLE DE LA REPRÉSENTATION NATIONALE DANS LA DÉCISION DE LA GUERRE. 303

SECTION II. — LE RÔLE DE LA REPRÉSENTATION NATIONALE DANS LA CONCLUSION DE LA PAIX 314

CHAPITRE III

L'organisation de la démocratie en vue de la guerre (*Suite*). — **II. Les rapports des pouvoirs publics avec le commandement militaire** 317

Difficultés spéciales de l'organisation du commandement militaire dans la démocratie. 318

SECTION I. — Le rôle du Parlement 322

§ 1. — Doctrines qui réclament, pour le temps de guerre, l'effacement plus ou moins complet du Parlement . . 322
§ 2. — Doctrines opposées de la délégation directe. . . 324
§ 3. — Rôle véritable du Parlement. 334

SECTION II. — Le commandement militaire direct par le chef de l'État. Théorie littéraire de la constitution 338

SECTION III. — Rapports entre le gouvernement et le commandement militaire. — Étude des divers systèmes adoptés depuis le début de la guerre sur les rapports respectifs du généralissime, du gouvernement, du ministre de la Guerre 344

TROISIÈME PARTIE

LA DÉMOCRATIE DES NATIONS

Introduction. — Les rapports entre la politique interne d'un pays et sa politique internationale. 379

CHAPITRE PREMIER

La liberté des nations. — Principe démocratique des nationalités. 395

Le droit international à la poursuite d'un principe . . . 395

SECTION I. — Doctrines matérialistes et autoritaires du droit international monarchique : intérêts, frontières naturelles, politique de convenances, équilibre. 397

§ 1. — La doctrine de l'intérêt sous ses diverses formes : frontières naturelles, théorie des glacis, fatalisme géographique, économique, ethnique, appel de la mer. . 397
§ 2. — Doctrines auxquelles le droit international monarchique attribuait une vertu pacificatrice : *a*) respect des traités ; *b*) équilibre. 404

SECTION II. — Doctrine humaine et libérale du droit

INTERNATIONAL DÉMOCRATIQUE : PRINCIPE DÉMOCRATIQUE DES NATIONALITÉS 416

§ 1. — Solidarité historique du mouvement démocratique et du mouvement des nationalités. 418

§ 2. — Solidarité logique du principe démocratique et du principe des nationalités sainement entendu. — Déformation matérialiste, dans la doctrine allemande, de la notion morale de nationalité : fatalités d'histoire, de race, de langue, de religion... La nationalité fondée sur l'élément moral de la volonté humaine. — Les plébiscites. — Les Alliés luttent pour le principe démocratique des nationalités 425

§ 3. — Brûlante actualité du principe des nationalités. . 443

SECTION III. — LA LIBERTÉ DES NATIONS N'EST PAS PLUS ABSOLUE QUE CELLE DES INDIVIDUS. — NÉCESSITÉ DE COMBINER LE PRINCIPE DÉMOCRATIQUE DES NATIONALITÉS AVEC LES AUTRES FACTEURS DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE. 448

A. — Le droit considéré en lui-même. 449

§ 1. — Éviter les duperies du sentiment et le romantisme des nationalités. 449

§ 2. — Se rendre compte que la complexité des problèmes nationaux rend souvent inapplicable la solution purement juridique. 452

§ 3. — Ne pas exagérer les illusions sur l'Eldorado démocratique de la paix par la satisfaction des aspirations nationales. 453

§ 4. — Le droit démocratique est un idéal avec moratoire. 455

§ 5. — L'application des principes démocratiques dans le droit public interne est susceptible, en bien des cas, d'atténuer l'acuité des problèmes nationaux. 458

§ 6. — Le principe du droit démocratique ne peut servir de mobile *exclusif* d'action à la politique étrangère d'un grand pays. 459

§ 7. — La diplomatie a toujours joué un rôle dans le mouvement des nationalités : elle doit en conserver le contrôle. 461

§ 8. — La liberté démocratique de chaque nation doit être conciliée avec la sécurité commune. 465

§ 9. — Bien voir tous les aspects du problème. — Danger des études unilatérales. 470

B. — Devoirs imposés aux États tiers par la reconnaissance du principe démocratique 471

Conclusion : Combinaison du principe démocratique des nationalités et du principe traditionnel de l'équilibre. . 481

CHAPITRE II

L'égalité des États. 483

CHAPITRE III

La solidarité des nations. — La Sainte-Alliance des peuples libres 506

L'idéal démocratique : une société de nations libres et égales entre elles, ne reconnaissant d'autre souveraineté que celle du droit... Les obstacles à la réalisation de cet idéal : 1° le militarisme allemand ; 2° l'état rudimentaire du droit international ; 3° le développement insuffisant de la conscience universelle. — Perspectives d'avenir ouvertes par l'entrée en guerre des États-Unis et par les messages mémorables du président Wilson.

L'œuvre de demain : la Société des nations.

L'œuvre d'aujourd'hui : la Sainte-Alliance des peuples libres.

CONCLUSION 521

4280. — Tours, imprimerie E. Arrault et Cie.

THIS BOOK IS DUE ON THE LAST DATE
STAMPED BELOW

AN INITIAL FINE OF 25 CENTS
WILL BE ASSESSED FOR FAILURE TO RETURN
THIS BOOK ON THE DATE DUE. THE PENALTY
WILL INCREASE TO 50 CENTS ON THE FOURTH
DAY AND TO $1.00 ON THE SEVENTH DAY
OVERDUE.

OCT 25 1938

JUN 30 1942

AUG 14 1945

AUG 28 1946

SEP 11 1946

11 Apr'52

JUN 19 1952

29 Aug'60

REC'D LD

AUG 29 1960

28May'65SS

REC'D LD

MAY 29 '65 -4 PM

OCT 28 1968 1 7

RECEIVED

DEC 1 '68 -3 PM

LOAN DEPT.

MAY 21 1986
RECEIVED BY

MAY 14 1986

CIRCULATION DEPT.

APR 1 6 2002

APR 1 6 2002

APR 1 6 2002

LD 21-95m-7,'37

YC 06481

GENERAL LIBRARY - U.C. BERKELEY

B000956476

383571

UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARY